

# Sommaire

|                                                                                                                                                                                           |           |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|----|
| <b>INTRODUCTION.....</b>                                                                                                                                                                  | <b>4</b>  |    |
| <b>PREAMBULE : LE POLITIQUE ET LE POLITIQUE.....</b>                                                                                                                                      | <b>6</b>  |    |
| <b>1 INFORMATION, COMMUNICATION, MARKETING ET DEMOCRATIE LOCALE PARTICIPATIVE AUTOUR DES PROJETS D'AMENAGEMENT .....</b>                                                                  | <b>7</b>  |    |
| 1.1 INFORMATION, COMMUNICATION ET MARKETING.....                                                                                                                                          | 7         | 25 |
| 1.2 UNE DEMOCRATIE LOCALE PARTICIPATIVE RELATIVEMENT TIMIDE FACE AUX PROJETS D'AMENAGEMENT .....                                                                                          | 17        |    |
| <b>2 EN QUOI LES MAGAZINES MUNICIPAUX POURRAIENT-ILS AUJOURD'HUI AIDER LA DEMOCRATIE LOCALE PARTICIPATIVE EN CE QUI CONCERNE LES PROJETS D'AMENAGEMENT ?.....</b>                         | <b>32</b> |    |
| 2.1 PRESENTATION DE L'HYPOTHESE.....                                                                                                                                                      | 32        |    |
| 2.2 QU'EST-CE QU'UN MAGAZINE MUNICIPAL .....                                                                                                                                              | 33        | 13 |
| 2.3 LES QUESTIONS AUXQUELLES IL S'AGIRA DE REpondre.....                                                                                                                                  | 35        |    |
| 2.4 DES REPONSES AUX QUESTIONS POSEES.....                                                                                                                                                | 38        |    |
| <b>3 LE MAGAZINE MUNICIPAL COMME SUPPORT DE DIFFUSION D'UNE INFORMATION INTEGRE, PREMIERE ETAPE D'UNE DEMOCRATIE LOCALE PARTICIPATIVE POSSIBLE AUTOUR DES PROJETS D'AMENAGEMENT .....</b> | <b>45</b> |    |
| 3.1 L'ETUDE DE CAS .....                                                                                                                                                                  | 45        | 25 |
| 3.2 LES RESULTATS DE LA RECHERCHE.....                                                                                                                                                    | 55        |    |
| <b>CONCLUSION .....</b>                                                                                                                                                                   | <b>70</b> | 63 |
| <b>TABLE DES MATIERES .....</b>                                                                                                                                                           | <b>72</b> |    |
| <b>GLOSSAIRE .....</b>                                                                                                                                                                    | <b>75</b> |    |
| <b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>                                                                                                                                                                 | <b>78</b> |    |
| <b>DETAIL DES DONNEES ISSUES DE L'ETUDE DE CAS.....</b>                                                                                                                                   | <b>81</b> |    |

## Introduction

Vous ne l'avez jamais acheté, vous ne vous y êtes jamais abonné, et pourtant, chaque mois, que vous le vouliez ou non, il vous attend dans votre boîte aux lettres. Fait encore plus impressionnant, vous serez 9 sur 10 à le lire, en y consacrant en moyenne 13 minutes de votre temps. Ce magazine qui ne fonctionne comme aucun autre est en fait le magazine municipal.

Cette publication par nature gratuite et distribuée dans les boîtes aux lettres, serait donc la "star" de la presse magazine, couvrant mensuellement une moyenne de 81 % des foyers français, un record. Pour la petite histoire, le journal le plus diffusé de France n'est aujourd'hui plus Ouest France, mais bien un membre de la grande famille de la presse territoriale : celui du conseil régional des Pays de la Loire<sup>1</sup>.

Un tirage énorme (12 millions de numéros par mois), une couverture de 81 % des foyers et un taux de lecture proche de 90 %, la presse territoriale est donc bien aujourd'hui un formidable outil au service de ses rédacteurs et des collectivités territoriales.

A l'occasion d'un atelier présenté lors des neuvièmes rencontres de la démocratie locale qui se sont tenues à Niort les 28 et 29 janvier 2005, une association présentait l'idée suivante : pourquoi ne pas profiter de cette formidable tribune offerte par la presse (territoriale) pour y diffuser des dessins humoristiques dont l'objectif serait en fait de provoquer une prise de conscience de la part de la population, concernant l'importance pour elle de participer à la vie locale, aux décisions ainsi que de s'investir dans les différents projets municipaux ?

La réflexion à la base de cette idée est sensiblement la même que celle à l'origine du sujet de cette recherche qui consiste à se demander **quelle place pourrait être celle du magazine municipal en tant qu'outil de la démocratie locale participative ?**

D'une manière générale, la démocratie locale participative désigne l'ensemble des mécanismes de participation mis à disposition de l'ensemble des acteurs locaux, pour influencer le processus décisionnel local. Il existe ainsi des mécanismes d'information, de consultation, de délibération ou bien encore de concertation, chacun de ces mécanismes offrant un degré spécifique d'implication des acteurs dans le processus de prise de décision<sup>2</sup>.

L'hypothèse de travail sur laquelle nous partons et qu'il s'agira d'infirmier, de confirmer ou de nuancer est basée comme suit : **le magazine municipal est un moyen d'initier la démocratie locale participative**. En effet, la première étape indispensable à tout processus de démocratie locale participative consiste en une phase d'information de l'ensemble de la population concernée. Or comme nous venons de le voir, le magazine municipal bénéficie, à l'échelle d'une commune, non seulement d'une excellente diffusion mais également d'un très bon taux de lecture.

---

<sup>1</sup> Source: Bruno Cohen-Bacrie et Cyril Petit, *La presse municipale: état des lieux et méthodologie*, Editions de la lettre du cadre territorial, Septembre 2003.

<sup>2</sup> Rapport de recherche de L. Quesnel, *La consultation des citoyens comme outil de la démocratie locale*, Les presses du Cirur, Toronto, 2000.

Pour interroger notre hypothèse, il s'agira dans un premier temps d'étudier le contexte communicationnel entourant le magazine municipal. Ce dernier a en effet un rôle par certains aspects ambigus, étant, certes, le journal de la commune en tant qu'institution de la République, mais ayant pour directeur de publication un élu désirant le rester après les prochaines élections et qui a donc tout intérêt à ce que le magazine municipal « plaide » en sa faveur. Cette première partie sera également l'occasion de définir un certain nombre de notions, en rapport avec « la communication au sens large », ainsi que de poser un ensemble de préalables concernant la démocratie locale participative.

La seconde partie sera l'occasion d'une présentation détaillée de notre hypothèse, ainsi que de la problématique en découlant. Le déroulement du mode opérationnel mis en œuvre pour y répondre constituera une étape clé de ce travail de recherche, alors que seront ensuite présentées les sources d'information permettant de répondre aux questions précédemment posées.

La dernière partie traitera justement d'une base d'information capitale pour ce travail, à travers l'étude de cas et le détail de toutes ses phases. Comme nous le verrons, l'étude de cas qui a été rendue indispensable en raison du manque de réponses à notre problématique, a été menée sur une intercommunalité composée au total de 27 communes: la Communauté Urbaine de Strasbourg. Pour cela, trois questionnaires ont été bâtis, permettant d'interroger en parallèle la population et les rédacteurs de magazines municipaux, mais également d'analyser le contenu des magazines.

Les résultats obtenus seront ensuite présentés de façon complète et détaillée, ainsi qu'une réponse plus synthétique à notre problématique. Des préconisations serviront enfin à relier cette recherche d'inspiration plutôt théorique, à la pratique professionnelle des rédacteurs de magazines municipaux et de leurs élus.

D'un point de vue pratique, afin de faciliter la compréhension des termes techniques ainsi que des notions au sens controversé utilisées dans le cadre de cette recherche, un certain nombre de définitions, apparaissant en plein texte, ont été regroupées sous la forme d'un glossaire à la fin de la présente recherche.

## **Préambule : Le Politique et le politique**

Traiter de communication locale à travers l'exemple du magazine municipal, ou encore de démocratie locale participative nécessite au préalable d'opérer une distinction de forme et d'objectif entre deux concepts qui ont parfois tendance à être mélangés, entre ce que l'on peut appeler le Politique et le politique.

Nous définirons ici le Politique comme l'organisation, au sens noble du terme, de la cité. Quant au politique, il s'agit davantage de la partie politicienne et partisane, introduite notamment par la nécessité d'une campagne électorale pour accéder au Politique, et qui continue cependant à exister pendant l'exercice du mandat.

Le sujet de cette recherche trouve en effet sa place dans le champ du Politique. Cependant, les mêmes personnages étant acteurs à la fois du champ Politique que du champ politique, la gestion de l'ambiguïté entre ces deux rôles conduit souvent à les juxtaposer. Il n'y a alors plus de distinction entre la parole de l'élu politique et celle du représentant de la collectivité.

Si cela un état de fait regrettable, il est aujourd'hui tout à fait accepté dans les magazines municipaux qui sont devenus le lieu d'expression et de communication privilégié de la majorité municipale.

Chercher à y introduire les citoyens en transformant un magazine municipal en outil au service de la démocratie locale participative n'est donc pas anodin. Il doit bien s'agir d'un choix qui aura pour première conséquence de priver le politique de l'exclusivité de sa tribune, jusqu'à présent vierge de presque toute contestation, pour la rendre au Politique.

# 1 Information, communication, marketing et démocratie locale participative autour des projets d'aménagement

L'objet de cette première partie est d'exposer quelques précisions sémantiques et de contexte en ce qui concerne la présente recherche. Elle reste donc relativement théorique, développant certaines notions et concepts dont la compréhension est relativement importante afin de les appréhender dans leur juste sens dans la deuxième partie du rapport.

## 1.1 Information, communication et marketing

Cette première partie commence par un chapitre portant sur la différenciation entre les actions d'information, de communication et de marketing. Les municipalités utilisent en effet de plus en plus l'ensemble de ces procédés autour de leur action, et il est parfois difficile de les différencier.

### 1.1.1 Les villes deviennent de grandes communicantes

Si aujourd'hui il paraît naturel que les communes de taille moyenne aient toutes un service communication ainsi qu'un adjoint au maire en charge de la communication, il n'en a pas toujours été ainsi.

Cette évolution s'est faite au travers de la création de services communication devenus de plus en plus nombreux, même dans les petites communes, mais également en corrélation avec une augmentation des budgets municipaux liés à la communication.

#### 1.1.1.1 Un développement des services communication

Si la communication a longtemps été réalisée hors de tout service spécifique par les communes et mise en œuvre par les élus, en marge de leurs activités plus classiques liées à leur mandat, il n'en est plus de même depuis maintenant près d'une trentaine d'années. En effet, les communes ont développé de véritables services communication au même titre que, par exemple, le service des espaces verts.

De ce développement des services communication/information municipaux et de leur évolution, deux dates ou plutôt deux années principales sont à retenir<sup>3</sup>.

➤ La première année est 1977. En effet, c'est après les élections municipales qui se sont déroulées cette année-là et le renouvellement de certaines municipalités que sont apparus les premiers services de communication municipaux.

➤ La seconde année est 1983. Suite aux lois de décentralisation, les municipalités ont hérité de nouvelles compétences, notamment en matière de développement économique. La nécessité s'est ainsi imposée pour elles de devoir promouvoir des images de villes

---

<sup>3</sup> Sur ce point, se référer à un mémoire dont l'auteur est Gérard Allard, et qui s'intitule "*La communication municipale, Histoire et analyse d'une pratique institutionnelle*".

susceptibles d'attirer des investisseurs industriels potentiels (Cf. plus loin partie 1.1.2.3 *Le marketing territorial*). La communication s'est alors étendue aux villes de taille moyenne et de nouveaux outils sont alors apparus comme les vidéos, les services télématiques ou encore l'affichage électronique. C'est également à cette époque que, inspirées par les mises en place dans les entreprises, les municipalités découvrent la communication interne.

Pour expliquer ce développement des services de communication municipaux, Philippe Langenieux-Villard fait l'hypothèse d'une corrélation entre le pouvoir que détient une collectivité et l'information qu'elle délivre, le premier cité déterminant le second<sup>4</sup>.

Ainsi, les lois de décentralisation de 1982 ont conféré aux communes et à leurs maires de nouvelles responsabilités et des pouvoirs supplémentaires. Or on constate que c'est à cette époque que l'information municipale a réellement pris son essor. Ainsi, avant 1983, seules les grandes villes de plus de 30 000 habitants disposent de supports et de structures de communication. Progressivement, toutes les communes vont découvrir le rôle de la communication. Aujourd'hui, d'une manière générale toutes les communes de plus de 400 habitants disposent d'une revue régulière d'information<sup>5</sup>.

### 1.1.1.2 Une forte augmentation des budgets liés à la communication

En parallèle à ce développement des services municipaux de communication, les budgets annuels alloués à la communication par les communes ont fortement augmenté.

Une enquête réalisée en 2001 a ainsi montré que la création d'un service communication faisait largement changer l'échelle des dépenses, la multipliant en moyenne par sept<sup>6</sup>. En 2001, un EPCI dépensait ainsi en moyenne 1,2 millions de francs, soit un peu moins de 183 000 euros pour sa communication. Cependant, ce chiffre global cache une réalité beaucoup plus contrastée dans la mesure où les EPCI de moins de 50 000 habitants (qui n'ont pour la plupart pas de service communication) dépensaient annuellement moins de 41 200 euros contre 480 000 euros pour les EPCI de plus de 50 000 habitants.

Enfin, un chiffre issu d'une enquête plus récente annonçait un budget de 12,40 € par habitant et par an de dépenses de communication pour les villes, sur un total de 330 millions d'euros, soit 0,91 % du budget de fonctionnement<sup>7</sup>.

## 1.1.2 Les collectivités territoriales, lieux de divers types de marketings

La pratique du marketing, si elle n'a au départ concerné que des entreprises commerciales, a depuis les années 1970 investi le champ de la communication publique et plus récemment

---

<sup>4</sup> Données extraites d'un entretien avec Philippe Langenieux-Villard, ancien directeur de l'information à la mairie de Grenoble et auteur d'un "Que sais-je ?" intitulé *L'information municipale* ; pour plus d'informations, se référer à l'ouvrage de Bruno Cohen-Bacrie et Cyril Petit, *La presse municipale: état des lieux et méthodologie*, Editions de "La lettre du cadre territorial", septembre 2003.

<sup>5</sup> Bruno Cohen-Bacrie et Cyril Petit, *La presse municipale: état des lieux et méthodologie*, Editions de "La lettre du cadre territorial", septembre 2003. Cf. note de bas de page précédente.

<sup>6</sup> Sur ce point, se référer à un encadré de la revue Pouvoirs Locaux, n° 52 I/2002, page 41, *Le budget du service communication des EPCI*.

<sup>7</sup> Chiffre issu d'une étude TEREKO pour le Cap'Com 2004.

celui de la communication publique locale avec le développement des services de communication.

En ce qui concerne les collectivités locales (puisque c'est l'objet de cette recherche), le marketing s'y décline (au moins) sous trois formes dont nous allons définir le contenu. Ces trois formes sont le marketing urbain, le marketing de la ville et enfin le marketing territorial.

En premier lieu, il apparaît indispensable de se pencher quelques instants sur la notion générale de marketing dont sont dérivées les trois notions qui nous intéressent plus particulièrement ici. Deux définitions ont été retenues, issues de deux horizons très distincts.

- ✓ La première définition est celle d'un site destiné aux professionnels du marketing, de la communication et de la fabrication: *"Le marketing consiste à planifier et mettre en œuvre l'élaboration, la tarification, la communication et la distribution d'une idée, d'un produit ou d'un service en vue d'un échange mutuellement satisfaisant pour les organisations comme pour les individus"* (Kotler, Dubois)<sup>8</sup>.
- ✓ La seconde définition est issue d'un dictionnaire de langue française, et donc destinée à un public de non-initiés: *"Ensemble des actions coordonnées qui concourent au développement des ventes d'un produit ou d'un service"* (Petit Larousse Illustré)<sup>9</sup>.

Ces deux définitions mettent bien en avant l'idée d'un échange impliquant un individu donneur et un individu receveur, tout en insistant sur l'idée de vente, de satisfaction des deux parties dans l'échange, aucune des deux ne se faisant déposséder au cours de la transaction.

Concernant le marketing dans sa version "communication publique locale", nous retrouvons bien cette idée d'échange. Ainsi, la municipalité va échanger des projets d'aménagement, une certaine gestion du budget et du patrimoine communal ou encore des services publics contre la confiance des citoyens s'exprimant lors des élections.

### 1.1.2.1 Le marketing urbain

La première notion que nous allons détailler est celle de marketing urbain.

La définition suivante est issue d'une recherche portant sur l'analyse de la politique marketing de la ville wallonne de Charleroi, effectuée à l'ULB Charleroi<sup>10</sup>.

*"Le marketing urbain est un état d'esprit et un processus social, orienté vers la satisfaction des besoins et des désirs d'individus et d'organisations appartenant à un territoire déterminé, par la création et l'échange volontaire et concurrentiel de produits et services générateurs d'utilités en vue d'améliorer le bien-être des consommateurs et de la collectivité."*

Le point fort de cette définition est de mettre en avant le caractère concurrentiel de l'échange, ainsi que son objectif final de bien-être. Elle a cependant l'immense inconvénient de rester très conceptuelle, ne décrivant pas ce qu'est réellement le marketing urbain.

Muriel Rosenberg<sup>11</sup> qui s'est également intéressée à cette notion propose une définition plus technique mais aussi plus pratique. Elle propose ainsi de réserver le terme de marketing urbain à la « rumeur dans laquelle s'inscrit la parole de la ville ; à [l'] ensemble de discours et

<sup>8</sup> Définition issue de *Lexicom*, le vocabulaire professionnel du marketing, de la communication et de la fabrication (adresse Internet de la page: <http://lexicom.free.fr/lexicommo.htm>).

<sup>9</sup> Définition issue du Petit Larousse Illustré, dictionnaire encyclopédique pour tous, Librairie Larousse, 1986.

<sup>10</sup> Delire Juan et Gilbert Thierry, ULB Charleroi, *analyse de la politique marketing d'une grande ville wallonne : Charleroi*, <http://solvay.ulb.ac.be/inemap/reusmememecho/delire-gilbert-echo.pdf>.

<sup>11</sup> Muriel Rosenberg, *Le marketing urbain en question*, collection VILLES, Edition Anthropos.

d'actions qui ne dépendent pas des décideurs urbains, et qui retentissent sur le marketing issu de la ville ».

Elle pose en effet comme hypothèse que, « tout le monde se sent autorisé à parler de la ville, non seulement les acteurs liés au projet urbain, mais aussi les médias qui relaient le marketing de la ville ». Par conséquent, « les discours des uns et des autres entrent en résonance et produisent une rumeur sur la ville qui se mêle au discours émis par les décideurs urbains ».

Dans la pratique, le marketing urbain consiste donc dans tout ce qui se dit en marge de la communication municipale officielle, que ce soit par le moyen d'articles et de reportages produits par des journalistes ou par des discussions entre citoyens.

### 1.1.2.2 Le marketing de la ville

Comme nous venons de le voir, Muriel Rosemberg introduit dans sa définition de la notion de marketing urbain, la notion nouvelle de marketing de la ville. Par opposition au marketing urbain considéré comme une rumeur, le marketing de la ville concerne lui uniquement le « discours émis par les décideurs urbains ».

Dans la pratique, le marketing de la ville concerne donc uniquement ce qui est dit, fait par l'équipe municipale ou les personnes assermentées, et s'arrête au moment où ce message va être relayé (passage au marketing de la ville).

A partir de cette définition, on peut donc poser comme hypothèse qu'à l'exception du courrier des lecteurs et des tribunes d'expression libre de l'opposition, les articles des magazines municipaux (et intercommunaux) appartiennent d'une manière générale au registre du marketing de la ville et non pas à celui du marketing urbain. En effet, ces publications sont rédigées et publiées par les décideurs urbains c'est-à-dire la municipalité, ou leurs assimilés.

**En se basant sur ces définitions, on peut donc dire que, lorsque dans cette recherche nous travaillerons avec la notion de marketing, il s'agira de marketing de la ville et non pas de marketing urbain au sens où l'entend Muriel Rosemberg.**

### 1.1.2.3 Le marketing territorial

Il ne nous est pas possible dans le contexte de cette recherche d'ignorer totalement la notion de marketing territorial. En effet, comme nous allons rapidement le voir, cette notion est "cousine" des deux précédentes.

Nous retiendrons la définition du marketing territorial qui a été développée par Marc-Urbain Proulx (professeur en économie régionale) et Monsieur Éric Gauthier (doctorant en développement régional) dans le cadre de leur travail concernant Saguenay, une ville du nord Québécois<sup>12</sup>.

*Le marketing territorial représente l'art de positionner un village, une ville, une région, une métropole sur le vaste marché mondial. Ce marketing concerne bien sûr les facteurs typiquement territoriaux qui peuvent attirer des investissements industriels, des touristes, des travailleurs spécialisés, des sièges sociaux de corporations, des succursales de distribution,*

<sup>12</sup> <http://vsag2025.uqac.ca/images/files/colloque/MarketingTerritorial.pdf>



*des commerces, des services spécialisés, des agences publiques, des expertises techniques, etc.*

*Aux instruments traditionnels de marketing disponibles tels que les infrastructures de transport, les allègements fiscaux ainsi que l'offre de ressources spécifiques, les méthodes contemporaines ont ajouté plusieurs atouts pertinents autant dans les conditions de base du produit, comme le territoire, que dans les techniques de mise en marché comme telles.*

La différence essentielle entre marketing territorial et marketing de la ville se trouve donc dans l'échelle à laquelle s'exerce le marketing. Le marketing territorial se pratique à une échelle nationale voire internationale, alors que le marketing de la ville ne concerne que le territoire communal et ses proches alentours. (En proches alentours on entend sa zone de chalandise concernant les services et commerces non considérés comme rares.)

#### 1.1.2.4 Une proposition de définition de la notion de marketing propre à ce travail

Si les définitions citées ci-dessus serviront bien de base théorique à la suite de ce travail de recherche, il a néanmoins paru intéressant de proposer une définition de la notion de marketing, vue sous un angle en prise directe avec notre sujet.

La définition que nous proposons de la notion de marketing est la suivante.

***Echange à caractère concurrentiel entre la municipalité et la population dans lequel la municipalité, pour que les citoyens lui reconduisent leur confiance, doit mettre en avant le bien-être qu'elle leur a apporté et le fait qu'ils sont satisfaits de la gestion de la commune qui leur a été offerte en échange de leur bulletin de vote.***

L'idée est donc bien d'isoler dans le discours ce qui vise à assurer la réélection de la municipalité au pouvoir, en prenant pour cible le bien-être apporté à la population.

De façon caricaturale, on peut citer les exemples de discours suivants: "...cela confirme bien ce que nous pensons tous: il fait vraiment bon vivre dans notre commune de...", "...encore une belle réalisation qui nous est offerte par notre maire !", "Après la rénovation du complexe sportif et en attendant la construction de la nouvelle piscine, la première pierre de la médiathèque...", "Le conseil municipal a décidé à tout juste 55 % des votes d'ouvrir une crèche pour les enfants de notre commune, l'opposition ayant voté contre."

A l'inverse, un exemple de discours non empreint de marketing pourra être le suivant: "les travaux de la rue Principale débiteront le mois prochain, y obligeant à une circulation alternée pendant...", "l'ouverture de la crèche étant prévue en septembre prochain, les parents désirant inscrire un enfant...".

#### 1.1.3 De nombreux moyens de communication au service (de la réélection) de la municipalité en poste

La communication municipale constitue un instrument et un moyen au service du marketing de la ville. Elle peut à ce titre revêtir diverses formes suivant l'objectif recherché ou les circonstances.

### 1.1.3.1 Qu'est-ce que la communication municipale ?

La définition de la notion de "communication municipale" que nous retiendrons dans le cadre de cette recherche est issue de celle proposée par Pierre Antoine Pontoizeau<sup>13</sup>.

*La communication municipale détermine les actions de communication d'une commune auprès des électeurs, en présentant et en illustrant les actions des élus. Elle se veut être une animation démocratique et une tentative de développer le dialogue entre les élus et les électeurs durant la période du mandat. Elle se pratique par la presse, des journaux édités par la municipalité, des réunions, des vidéos ou films, ou encore des mailings aux électeurs, le but étant de diffuser des informations concernant les actions relevant de leur décision.*

Cette définition met en avant le rôle de votants des récepteurs de cette communication, ce qui n'est pas sans conséquence sur le contenu de la communication réalisée par les élus municipaux. Elle confirme également le double sens de la communication, à savoir des élus vers la population mais également de la population vers les élus, le but étant bien de développer une interactivité, un dialogue, un échange d'informations, d'idées et de points de vue.

### 1.1.3.2 Les nombreux moyens de la communication municipale

De nombreux moyens s'offrent aujourd'hui à la communication municipale, la palette ne cessant de s'étoffer, notamment avec l'apparition de nouveaux médias et technologies<sup>14</sup>.

- ✓ Les affiches sont un moyen relativement ancien mais qui n'a cessé d'évoluer.
- ✓ Les réunions publiques illustrent bien le principe d'interactivité de la communication.
- ✓ Les tracts distribués dans la rue ou dans les boîtes aux lettres sont généralement utilisés en période électorale.
- ✓ Les films publicitaires et les publicités à la télévision sont peu utilisés; lorsque c'est le cas c'est souvent au travers de l'accueil de manifestations elles mêmes retransmises à la télévision, ou d'émissions.
- ✓ Dans la même ligne d'idées, l'accueil et l'organisation de manifestations diverses sont un excellent moyen de communication pour une municipalité.
- ✓ Les lettres généralement signées par le maire et adressées à chaque citoyen inscrit sur les listes électorales.
- ✓ Les mailings adressés aux citoyens par email; c'est un moyen encore peu usité à ce jour.
- ✓ Les mailings municipaux par fax sont une pratique en voie de disparition mais qui n'a jamais connu une grosse pratique.
- ✓ La diffusion de rapports sur l'action municipale ne peut se faire qu'à petite échelle et en direction des leaders d'opinion ou des médias.
- ✓ Le slogan est un moyen de communication transversal qui doit être repris par les autres moyens; certains slogans peuvent avoir un impact très fort.
- ✓ Les entretiens proposés aux citoyens avec les élus municipaux ont un fort potentiel d'interactivité mais sont fortement limités en nombre.

<sup>13</sup> Pierre Antoine Pontoizeau, *Manuel de communication*, Edition Armand Colin.

<sup>14</sup> Sur ce point voir notamment l'ouvrage de Pierre Antoine Pontoizeau, *Manuel de communication*, Editions Armand Colin.

- ✓ Les conférences, tables rondes ou encore colloques organisés et souvent parrainés par les municipalités les accueillant sont un moyen de communication naturel pour ces dernières.
- ✓ Les télévisions locales (par exemple *canal info Strasbourg*) ou nationales avec des décrochages régionaux (France 3, M6).
- ✓ Les radios locales sont un support de communication naturel pour l'ensemble des acteurs locaux, y compris donc pour les élus municipaux; ces radios sont de plus souvent en partie financées par les collectivités locales.
- ✓ La communication par le biais du téléphone est plutôt réservée aux entreprises souhaitant vendre un service marchand.
- ✓ La photographie est souvent un moyen transversal utilisé par de nombreux autres moyens de communication municipaux.
- ✓ Les sites Internet municipaux sont un moyen de communication récent dont sont pratiquement dotés l'ensemble des communes.
- ✓ Et enfin les journaux ou magazines municipaux qui sont peut-être le moyen de communication municipal ayant le plus de visibilité à ce jour.

### 1.1.3.3 La communication ayant pour objet les projets d'aménagement du territoire

Cette recherche ayant pour objet la communication autour des projets d'aménagement, il apparaît important de définir la notion de "communication ayant pour objet les projets d'aménagement du territoire". En effet, cette notion, même si elle est dérivée de celle précédemment définie de "communication municipale", ne lui est bien évidemment pas synonyme.

Pour définir cette notion, nous utiliserons celle de "communication municipale", mais également une définition de la notion de "projet d'aménagement" tel que comprise dans le cadre de cette recherche. Concernant cette seconde définition, elle se trouve explicitée quelques pages plus loin dans la partie *1.2.1.1 Notre définition de la notion de projet d'aménagement*.

Partant de ces deux définitions, on peut donc dire que la communication ayant pour objet les projets d'aménagement du territoire consiste dans **une animation démocratique et une tentative de développer le dialogue entre les élus et les électeurs portant sur toute action visant à améliorer le cadre de vie d'une commune, d'un quartier et concernant des thématiques aussi diverses que la construction de bâtiments, les transports, l'environnement, les communications, les infrastructures diverses non temporaires, la création et la révision de documents d'urbanisme réglementaires, cette animation démocratique se pratiquant par des journaux, des réunions, des films, ou encore des mailings, le but étant d'abord de diffuser des informations concernant les actions relevant de leur décision.**

### 1.1.4 Un retour à l'information ?

Comme nous venons de le voir, la diffusion d'informations concernant les actions relevant de la décision de la municipalité constitue une étape importante de la communication municipale.

Cependant, on peut aujourd'hui se demander, au vu de certains éléments, si l'on n'assiste pas à un retour au premier plan de l'information en tant que telle<sup>15</sup>.

#### 1.1.4.1 Des municipalités qui pratiqueraient davantage l'information que la communication

Mélanie Jumel<sup>16</sup>, définit l'information comme *un élément de sens permettant à l'homme de réduire l'indétermination qui le caractérise*.

Deux éléments importants peuvent être distingués dans cette définition.

- L'information représente en premier lieu la résolution de l'incertitude ou du désordre face à un grand nombre de possibilités ultérieures.
- L'information comporte également un élément de sens qui s'oppose à l'incohérence.

En effet, étymologiquement parlant, le mot information veut dire « mettre en forme », la forme n'étant pas ici l'extérieur des choses mais leur essence même. Informer désigne donc cette opération de l'esprit par laquelle on surmonte les données empiriques des sens pour parvenir à un ordre intelligible.

Par opposition à la notion de communication, l'information municipale ne comprend donc pas d'aspect interactif entre la municipalité et les citoyens, pas de dialogue ni d'échange.

Après avoir défini la notion d'information, nous allons tenter de délimiter ce que recouvre, dans les faits "l'information municipale portant sur les projets d'aménagement du territoire". Pour cela, il convient de repartir de la définition concernant *la communication ayant pour objet les projets d'aménagement du territoire*, et d'en remplacer l'aspect dialogue avec la population et les citoyens, par les aspects qui caractérisent la notion d'information.

*Il s'agit donc pour les élus de délivrer aux électeurs des éléments de sens portant sur toute action visant à améliorer le cadre de vie d'une commune, d'un quartier et concernant des thématiques aussi diverses que la construction de bâtiments, les transports, l'environnement, les communications, les infrastructures diverses non temporaires, la création et la révision de documents d'urbanisme réglementaires, le but étant de réduire l'indétermination qui caractérise les électeurs concernant ces thèmes, tout en les convainquant que la municipalité a fait le bon choix face au grand nombre de possibilités ultérieures.*

Jean-Luc Boisseau émet l'hypothèse que " plus une municipalité produit de médias écrits, plus elle informe les administrés mais moins elle communique dans le sens d'un échange ". En d'autres termes, le discours de la municipalité pourrait être : " nous communiquons avec le magazine municipal pour vous satisfaire en information, ne cherchez pas à nous rencontrer ".

Si l'on se base sur cette hypothèse et sur notre définition de la notion "d'information municipale portant sur les projets d'aménagement du territoire", de nombreux moyens de communication cités précédemment feraient donc "virtuellement" partie du registre de l'information...

---

<sup>15</sup> Sur ce point, se référer notamment à l'ouvrage de Bruno Cohen-Bacrie et Cyril Petit, *La presse municipale, état des lieux et méthodologie*, Editions de la lettre du cadre territorial, 2003.

<sup>16</sup> Pour aller plus loin sur ce point, consulter le mémoire de recherche de DEA de Mélanie Jumel, *l'information: équité spatiale, équité sociale*, mémoire de recherche de DEA, septembre 2000, Maison des Sciences de la Ville, Université François Rabelais Tours.

En ce qui concerne l'objet du titre de cette recherche, les magazines municipaux correspondent bien à cette idée de **mettre en forme des données**, de leur **donner un ordre intelligible** (selon la stratégie définie par la municipalité), afin que la population puisse être **certaine** que la municipalité a fait le bon choix **face au grand nombre de possibilités ultérieures**. Cet instrument au service de la municipalité ne serait donc, en théorie pas un outil de communication mais plutôt d'information...

#### 1.1.4.2 Un remplacement des élus par des journalistes professionnels

S'il existe toujours des communes où ce sont les élus qui définissent voire même mettent en œuvre dans ses moindres détails la totalité de la communication de leur municipalité, la tendance est de plus en plus à la professionnalisation de cette fonction. Ainsi, les élus font maintenant appel à de véritables professionnels de la communication et du journalisme, issus, soit de formations supérieures en communication, soit de l'univers du privé (par exemple de la presse quotidienne régionale).

Le rôle des élus dans le processus de communication autour des actions de leur commune a, en ce sens, grandement évolué. Ainsi, si avant ils rédigeaient leur bulletin municipal ou le corrigeaient à la virgule près, ils se contentent aujourd'hui de garder un œil sur le travail de leur service communication et information, ce dernier réalisant seul le magazine municipal. Cette nouvelle division du travail qui a permis aux élus de se recentrer sur la gestion de leur collectivité, ne les empêche cependant pas de relire voire d'amender le travail de leur service communication, gardant ainsi la main sur un de leur meilleur outil d'explication de leur politique.

#### 1.1.4.3 Une professionnalisation des moyens de communication et d'information

A la fois cause et conséquence du remplacement progressif des élus par des journalistes, les moyens de communication et d'information diffusés par les municipalités ont (eu) tendance à se professionnaliser tant dans leur contenu que dans leur forme. C'est ainsi qu'ils tendent de plus en plus à se rapprocher dans leur aspect des médias privés et commerciaux.

L'exemple qui nous concerne dans le cadre de cette recherche - à savoir le magazine municipal - est peut-être le plus remarquable à cet égard.

Un des indicateurs de ces changements est le nom même des publications municipales. Au départ, elles se sont appelées bulletins municipaux; il s'agissait alors de publications à contenu de type plutôt propagandiste, classiquement appelées "la voix de son maître".

Les municipalités qui ont le plus évolué de ce côté là publient aujourd'hui de véritables magazines de villes, parfois qualifiés de "city magazine" et qui ressemblent de plus en plus à des parutions de la presse privée.

De même, les sites Internet des plus importantes municipalités sont aujourd'hui réalisés par des entreprises de communication puis gérés à plein temps par des webmasters.

#### 1.1.4.4 L'information comme un droit pour chaque individu

Comme le rappelle Mélanie Jumel dans son mémoire de recherche de DEA<sup>17</sup>, l'information est considérée comme un droit fondamental de l'Homme depuis 1948. De plus, dans la définition qu'elle propose de l'objet de l'aménagement du territoire (*une meilleure allocation des ressources entre les hommes et entre les territoires*), l'information est perçue comme une ressource nécessaire à tout individu.

Sur le plan international, le principe du droit à l'information des citoyens concernant ce qui touche à l'aménagement et à l'environnement est consacré dans plusieurs textes: la déclaration de Rio de juin 1992 dans son principe 10 et la convention d'Aarhus du 25 juin 1998. De plus, l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme dispose que *toute personne a droit à la liberté d'expression*, ce droit comprenant la liberté de recevoir ou de communiquer des informations.

##### **Synthèse :**

Les collectivités territoriales, dont les communes, sont devenues de grandes communicantes depuis la fin des années 70, se dotant de services spécifiques et adaptant leur budget. Les municipalités ont cependant su profiter de ce discours émis en direction de la population pour y inclure une action de marketing destinée à assurer leur réélection. Enfin, en marge de ce marketing, il s'agit bien de distinguer la communication censée assurer un dialogue et une interactivité entre émetteur et récepteur, de l'information, uniquement destinée à apporter un élément de sens à son récepteur.

<sup>17</sup> Mélanie Jumel, *l'information: équité spatiale, équité sociale*, mémoire de recherche de DEA, septembre 2000, Maison des Sciences de la Ville, Université François Rabelais Tours.

## **1.2 Une démocratie locale participative relativement timide face aux projets d'aménagement**

Une fois les notions d'information, de communication et de marketing définies dans le sens où nous les entendons dans le cadre de cette recherche, il est maintenant possible d'introduire le concept de démocratie locale participative, concept au cœur de la problématique de la présente recherche.

### **1.2.1 Projet d'aménagement et « communication marketing »**

Avant cela, nous présenterons brièvement dans cette partie ce que nous entendons par "projet d'aménagement", mais également l'accompagnement fréquent de ce dernier par une communication de type résolument marketing.

#### **1.2.1.1 Notre définition de la notion de projet d'aménagement**

Cette recherche traitant du projet d'aménagement, il apparaît primordial de définir précisément cette notion (relativement large), dans le sens où nous la comprendrons dans le cadre de cette recherche. Elle se trouve largement axée sur le ressenti de la population, donc son bien-être (Cf. éléments de définitions relatifs au marketing).

Cependant, cette définition n'étant pas le sujet de cette recherche, la réflexion ayant permis de la dégager a volontairement été limitée.

**Par projet d'aménagement, nous entendrons par postulat toute action visant à améliorer le cadre de vie d'une commune ou d'un quartier, soit par la création d'un nouvel équipement, d'une nouvelle infrastructure, soit par la rénovation ou la réhabilitation de l'existant. L'urbanisation de nouvelles zones ou la création de nouveaux logements ou locaux divers seront également considérés comme des projets d'aménagement, de même que les interventions sur le « milieu naturel » par exemple pour créer un sentier ou un parcours de santé.**

En définitive, nous considérerons comme étant des projets d'aménagement tous les projets ayant pour finalité un chantier concernant des thématiques aussi diverses que la construction de bâtiments, les transports, l'environnement, les communications, les infrastructures diverses non temporaires, etc....

La création et la révision de documents d'urbanisme réglementaire seront également, par extension, inclus dans l'objet de cette recherche.

#### **1.2.1.2 L'échelle intercommunale de nombreux projets d'aménagement**

L'intercommunalité (Cf. ci-dessous *tableau n°1: évolution du nombre de groupements depuis 1993*) est aujourd'hui une réalité que l'on ne peut négliger en travaillant sur les collectivités locales et leurs projets d'aménagement. En effet, de nombreuses compétences comme l'environnement ou les transports ont souvent été déléguées par les communes à leur structure

intercommunale de rattachement. D'un point de vue réglementaire, les SCOT<sup>18</sup> (Schéma de Cohérence Territorial) dont un des objets est d'assurer une certaine cohérence entre les documents d'urbanisme de communes voisines, ont par nature un périmètre qui dépasse largement les limites d'une seule commune. Enfin, certains projets d'aménagement, comme par exemple la création d'un tramway, ne peuvent se limiter à une échelle communale ; un tel projet ne peut se concevoir qu'avec la coopération de plusieurs communes.

|                                           | 1993  | 1996   | 1999   | 2002   | 2005   |
|-------------------------------------------|-------|--------|--------|--------|--------|
| Nombre de groupements à fiscalité propre  | 466   | 1 235  | 1 678  | 2 174  | 2 525  |
| Nombre total de communes regroupées       | 5 071 | 13 566 | 19 128 | 26 850 | 32 311 |
| Population totale en millions d'habitants | 16,1  | 27,3   | 33,2   | 45,0   | 52,2   |

Tableau 1: évolution du nombre de groupements de 1993 à nos jours<sup>19</sup>

Pour ces raisons, cette étude prend en compte les implications et les effets de l'intercommunalité, tant sur les projets d'aménagement que sur les magazines ou la démocratie locale participative.

### 1.2.1.3 Le projet d'aménagement fréquemment accompagné d'un marketing particulier

Les projets d'aménagement, en tout cas les plus importants, sont généralement accompagnés par un marketing particulier à destination des citoyens ou même de personnes (ou entreprises) extérieures à la commune.

L'arrivée du marketing dans la communication publique date du début des années 70. Pour Jean Bouinot et Bernard Bermils<sup>20</sup>, « l'Etat et les collectivités locales sont devenus des annonceurs importants avec le souci de promouvoir des prestations non marchandes et donc de traiter l'usager des services publics, non plus en administré, mais en client ». L'objectif central de cette démarche de marketing appliquée à la ville est « la promotion du projet de ville, aussi bien dans sa phase de formulation que dans sa phase de mise en œuvre, auprès des différents acteurs concernés ».

Les deux auteurs distinguent cinq cibles à cette communication urbaine, à ce marketing.

- ✓ Les entreprises extérieures à la commune dont on recherche l'implantation.
- ✓ Les acteurs financiers qui assurent le financement externe des projets d'aménagement.
- ✓ Les entreprises implantées sur la commune et dont il faut prévenir le départ éventuel.
- ✓ Les habitants qu'il convient d'impliquer dans les projets et qu'il faut traiter comme des clients des services publics municipaux.
- ✓ Le personnel de la mairie et de ses organismes satellites.

En ce qui concerne cette recherche, l'acteur que nous avons choisi d'étudier est l'habitant. Or cet acteur se présente sous plusieurs facettes à savoir qu'en plus d'être habitant, il est également contribuable, usager des services municipaux et ... électeur, ce qui explique le fait que la municipalité préfère le traiter comme un client et pas seulement comme un simple administré.

<sup>18</sup> Depuis la loi du 13 décembre 2000 dite loi SRU, les SCOT ont officiellement remplacé les Schémas Directeurs comme documents de planification de référence, à l'échelle des territoires supra communaux.

<sup>19</sup> Source: ministère de l'intérieur, DGCL.

<sup>20</sup> Cf. Jean Bouinot et Bernard Bermils, *la gestion stratégique des villes: entre compétition et coopération*, collection U géographie, 1995, édition Armand Colin.



Les citoyens non impliqués dans la vie locale à travers le conseil municipal, un conseil de quartier, un comité de pilotage dudit projet ou une association de citoyens, ne percevront donc les projets d'aménagement que sous l'angle que le leur proposera la communication marketing municipale.

## **1.2.2 La démocratie locale participative à l'ordre du jour**

Avant de parler de démocratie locale participative, il paraît important d'expliquer en quoi la démocratie représentative et la démocratie participative sont différentes mais peuvent être complémentaires. Pour ce faire, nous nous référerons à ce qu'a pu dire à ce sujet Dominique Reynie<sup>21</sup>.

La démocratie représentative est un principe de délégation du pouvoir à des responsables choisis dans un cadre compétitif, leur responsabilité politique étant engagée au terme du mandat.

La démocratie participative permet quant à elle de réorienter et d'agir pendant la durée du mandat, y compris pour empêcher une décision.

### **1.2.2.1 Une crise de la démocratie locale représentative**

Il apparaît important de re-préciser que le cadre dans lequel prend place cette recherche est la démocratie locale, cette dernière correspondant à une échelle communale ou intercommunale, par opposition à la démocratie nationale qui se situe à une autre échelle.

La démocratie française, y compris locale, fonctionne sur un principe de démocratie représentative. Il s'agit schématiquement d'un régime politique dans lequel le gouvernement du peuple est exercé par le peuple et pour le peuple. C'est ainsi que les citoyens désignent par élection leurs représentants, ces derniers ne recevant pas d'ordres de leurs électeurs pour exercer leurs pouvoirs pendant toute la durée de leur mandat.

Or, comme le constate Romain Pasquier dans un entretien accordé au groupe de prospective du Sénat<sup>22</sup>, depuis plusieurs décennies les démocraties occidentales sont confrontées à un paradoxe.

En effet, alors que ces régimes ne voient plus leur légitimité contestée, les études de sociologie électorale soulignent une désaffection grandissante des citoyens pour le jeu démocratique, en particulier pour les élections, qu'elles soient nationales ou locales. A cela s'ajoute une défiance croissante, des représentés pour les représentants, se manifestant notamment par des taux d'abstention élevés aux élections ou une forte augmentation des votes extrémistes (Cf. tableaux ci-dessous).

---

<sup>21</sup> Dominique Reynie est Professeur des Universités à l'I.E.P. de Paris ainsi que Directeur de l'Observatoire Interrégional de Politique.

<sup>22</sup> Romain Pasquier est chargé de recherche au CNRS au Centre de recherches sur l'action politique en Europe de l'IEP de Rennes, entretien disponible sur le site Internet du groupe de prospective du Sénat, [www.prospective.org](http://www.prospective.org).

| Européennes (pour la France) |         | Présidentiel (1er tour) |         | Législatives (2 <sup>nd</sup> tour) |         | Régional (1er tour) |         |
|------------------------------|---------|-------------------------|---------|-------------------------------------|---------|---------------------|---------|
| <b>1979</b>                  | 60,70 % | <b>1969</b>             | 77,59 % | <b>1986</b>                         | 78,38 % | <b>1986</b>         | 78,23 % |
| <b>1984</b>                  | 56,70 % | <b>1974</b>             | 84,23 % | <b>1988</b>                         | 70,20 % | <b>1992</b>         | 68,82 % |
| <b>1989</b>                  | 48,70 % | <b>1981</b>             | 81,09 % | <b>1993</b>                         | 67,69 % | <b>1998</b>         | 58,07 % |
| <b>1994</b>                  | 52,70 % | <b>1988</b>             | 81,38 % | <b>1997</b>                         | 72,00 % | <b>2004</b>         | 62,27 % |
| <b>1999</b>                  | 47,00 % | <b>1995</b>             | 78,38 % | <b>2002</b>                         | 61,00 % |                     |         |
| <b>2004</b>                  | 43,30 % | <b>2002</b>             | 73,00 % |                                     |         |                     |         |

Tableau 2: des taux de participation de plus en plus faibles aux élections<sup>23</sup>

| Présidentielles |         | Législatives     |         | Régionales       |         |
|-----------------|---------|------------------|---------|------------------|---------|
| <b>Mai 1974</b> | 0,75 %  | <b>Mars 1986</b> | 9,65 %  | <b>Mars 1986</b> | 9,56 %  |
| <b>Mai 1988</b> | 14,39 % | <b>Juin 1988</b> | 9,65 %  | <b>Mars 1992</b> | 13,90 % |
| <b>Mai 1995</b> | 15,00 % | <b>Mars 1993</b> | 12,52 % | <b>Mars 1998</b> | 15,27 % |
| <b>Mai 2002</b> | 17,02 % | <b>Mai 1997</b>  | 15,24 % | <b>Mars 2004</b> | 16,6 %  |
|                 |         | <b>Juin 2002</b> | 11,12 % |                  |         |

Tableau 3: une montée du vote extrémiste à travers l'exemple des résultats du Front National<sup>24</sup>

André Hartereau<sup>25</sup> estime ainsi à deux tiers de la population majeure de nationalité française ou européenne, le nombre des personnes hors-jeu du scrutin électoral, du fait conjugué de l'abstention et de la non-inscription sur les listes électorales. D'après cet auteur, les dernières consultations confirment cette tendance, y compris les élections municipales de 2001.

On peut toutefois penser que l'estimation "à la louche" de M. Hartereau est exagérée. Il a donc paru intéressant de refaire le décompte à partir de chiffres obtenus de façon rigoureuse donc non contestables.

|                                                                           |        |                                                |
|---------------------------------------------------------------------------|--------|------------------------------------------------|
| Part des Français majeurs non-inscrits sur les listes électorales en 2004 | 10 %   | Source : INSEE première n° 997 – décembre 2004 |
| Taux moyen de participation aux élections de 2004                         | 57,1 % | Source : INSEE première n° 997 – décembre 2004 |
| Part des Français majeurs n'ayant pas participé aux élections de 2004     | 52,9 % |                                                |

Tableau 4: part des Français majeurs n'ayant pas participé aux élections de 2004

En 2004, la part des Français majeurs n'ayant pas participé aux élections aurait donc été de 52,9 %. Ce chiffre n'atteint donc pas les 66,66 % annoncés par André HARTEREAU mais ce dernier englobait également dans son estimation, les citoyens de nationalité européenne autre que Française, non compris dans notre calcul.

Le tableau ci-dessous a pour objet de détailler la part de la population vivant en France n'ayant pas participé aux élections de 2004.

<sup>23</sup> Source: INSEE, Cevipof – Sciences Po, Observatoire Interrégional du Politique.

<sup>24</sup> Source: [www.frontnational.com](http://www.frontnational.com).

<sup>25</sup> André Hartereau, *Communication publique territoriale et démocratie participative*, collection dossier d'experts, éditions de La Lettre du Cadre Territorial, juin 2002.

|                                                                                      |                         |                |                                                                           |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|----------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Part des Français majeurs non-inscrits sur les listes électorales en 2004            | 10 % de 39,9 millions   | 4,43 millions  | Source : INSEE première n° 997 – décembre 2004                            |
| Taux moyen de non participation aux élections de 2004                                | 42,9 % de 39,9 millions | 17,11 millions | Source : INSEE première n° 997 – décembre 2004                            |
| Part de la population de moins de 18 ans dans le total de la population Française    | 23,19 % de 58 515 645   | 13,56 millions | Source : RGP 1999                                                         |
| Part de la population de nationalité non Française vivant sur le territoire Français | 6 % de 58 520 688       | 3,26 millions  | Source : RGP 1999                                                         |
| Part de la population vivant en France n'ayant pas participé aux élections de 2004   | 65,6 %                  | 38,38 millions | (Sur une base de 58 520 688 personnes vivant en France; source: RGP 1999) |

Tableau 5: part de la population vivant en France n'ayant pas participé aux élections de 2004

Si ce chiffre de 65,60 % représentant *la part de la population vivant en France n'ayant pas participé aux élections de 2004* ne constitue qu'une indication intellectuelle et rien d'autre (il semble en effet logique que les 13,56 millions de moins de 18 ans ne participent pas aux scrutins), cela met quand même en lumière que seuls 34,4 % de la population vivant sur le territoire a participé aux élections de 2004, c'est-à-dire un peu plus d'un tiers.

Ce constat nous amène à parler de crise de ce mode de représentation des citoyens, donc de crise de la démocratie locale représentative.

C'est dans le contexte de la montée de ce phénomène que la démocratie locale participative est apparue il y a maintenant plus d'une trentaine d'années comme un outil pour pallier ce paradoxe des régimes démocratiques, celui d'un peuple se désintéressant de plus en plus des mécanismes électifs classiques. En effet, la démocratie participative ayant cette particularité de rapprocher les citoyens des lieux de décision, on peut se demander si davantage de procédures participatives ou consultatives ne permettraient pas de rendre plus de légitimité aux décisions prises par les représentants des citoyens.

La démocratie locale participative ne peut, cependant se substituer à la démocratie représentative; elle ne peut que contribuer à redonner de l'impact et de l'importance à cette dernière auprès des citoyens, ce que la communication institutionnelle engagée par l'Etat n'a jusqu'à présent pas réussi à faire de façon satisfaisante.

### 1.2.2.2 Le contexte législatif de la démocratie locale participative

Cette partie traitant du contexte législatif de la démocratie locale participative est directement issue du compte rendu d'une conférence donnée par Loïc Blondiaux le 11 novembre 2004<sup>26</sup>.

Il propose de distinguer deux séquences législatives dans les quinze dernières années. En effet, c'est sur cette période que le contexte législatif de la démocratie locale participative s'est considérablement renouvelé.

<sup>26</sup> Loïc Blondiaux, Professeur des universités à l'IEP de Lille CERAPS/Lille II, conférence prononcée à l'Université du Québec à Montréal le jeudi 11 novembre 2004.

- Le début des années 90 a vu surgir une série de textes emblématiques qui ont posé le principe de la consultation, de l'information et de la concertation avec les habitants. La Loi d'Orientation sur la Ville de 1991 a posé en principe la nécessité d'une concertation préalable pour toute action ou opération de politique de la ville modifiant substantiellement les conditions de vie des habitants du quartier. Deuxième texte emblématique : la Loi sur l'administration territoriale de février 1992, qui elle aussi reconnaît le droit des habitants de la commune d'être informé et consulté. Cette loi accouchera cependant d'une souris juridique, les dispositions qu'elle porte en matière de participation restant extrêmement timides (possibilité de créer des commissions extra-municipales, référendum consultatif...). La Loi Barnier du 2 février 1995 enfin, qui invente le « débat public » à la française se présente comme le troisième texte emblématique de cette première période, en obligeant à la concertation pour tous les grands projets ayant des incidences sur l'environnement. La caractéristique principale de cette première vague législative est de se situer presque exclusivement au niveau des principes. Elle ne prévoit guère d'obligation formelle, sauf en matière de débat public. Le contenu réel de ce « droit » à la participation et à l'information reste indéniablement obscur.
- Depuis la fin des années quatre-vingt dix, nous assistons à l'introduction, en droit positif, de mesures un peu plus contraignantes. Trois autres textes peuvent servir ici de jalons. La loi Voynet pour l'Aménagement du territoire et le développement durable de juin 1999 introduit les conseils de développement dans le cadre de la mise en place des pays et auprès des agglomérations. Ces conseils de développement auxquels participent des membres de la « société civile », ont vocation notamment à être associés à l'élaboration des chartes de Pays. La loi sur la solidarité et le renouvellement urbain de décembre 2000, prévoit quant à elle une concertation obligatoire dans le cadre de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme. La loi Vaillant du 27 février 2002 enfin, traite notamment des conseils de quartier et du débat public. Elle oblige à la création de tels conseils dans les villes de plus de 80 000 habitants et donne à la Commission nationale du débat public le statut d'autorité administrative indépendante. L'ensemble de cette législation va dans le sens d'un renouvellement des formes de la démocratie contemporaine, qu'illustre également la multiplication des dispositifs de concertation qui se mettent en place aujourd'hui dans les collectivités locales ou tendent à accompagner de manière de plus en plus systématique les grands projets d'aménagement.

### 1.2.2.3 Les divers moyens de la démocratie locale participative

Avant de parler des différents moyens qui peuvent être mis en œuvre dans le but d'activer un processus de démocratie locale participative, il apparaît comme important d'avoir à l'esprit quelques éléments essentiels sur ce processus.

Ainsi, selon Eric Andrieu, la participation [des citoyens aux projets locaux] se décline en quatre étapes<sup>27</sup> :

- ✓ l'information, qui permet de se forger un avis ;
- ✓ la consultation, qui permet de donner un avis ;
- ✓ la concertation, qui permet d'engager le débat ;
- ✓ la co-construction ou co-élaboration, qui permet le portage partagé...

<sup>27</sup> Se référer à la revue Pouvoirs Locaux n° 62 de septembre 2004, article *Un nouvel équilibre entre représentation et participation*, Eric Andrieu, pp. 154 à 156.

... pour tendre vers une cinquième étape, qui est celle de la co-décision...

L'information figure donc bien dans le processus de démocratie locale participative, en constituant l'étape préalable.

Il serait illusoire d'affirmer citer ici avec exhaustivité l'ensemble des outils permettant la démocratie locale participative. Parmi ces principaux outils (et structures) figurent donc:

- ✓ les enquêtes publiques,
- ✓ les conseils de quartiers,
- ✓ les procédures de concertation,
- ✓ les débats publics,
- ✓ les référendums locaux.

Cette liste (largement incomplète) ne recense que des "outils cadres" qui pour fonctionner ont impérativement besoin d'autres outils à chacune des 4 ou 5 étapes référencées par Eric Andrieu. C'est ainsi que pour chacun de ces outils, dits "cadres", l'étape de l'information des citoyens mobilisera des outils et réseaux propres à l'information (affichage, tracts, bouche à oreille, encarts dans des publications, associations locales, TV ou radios locales,...). Il en est de même pour chacune des autres étapes.

### **1.2.3 Objectifs et intérêts de la démocratie locale participative concernant un projet d'aménagement**

Ces paragraphes traitant des objectifs et intérêts de la démocratie locale participative ainsi que ceux proposant des explications à la faible participation des citoyens ont été rédigés en partie à partir des travaux de Dominique Pipard et d'Alain Maillard<sup>28</sup>, ainsi que de ceux de Jean Bouinot et Bernard Bermils<sup>29</sup>.

#### **1.2.3.1 Les objectifs de la démocratie locale participative concernant un projet d'aménagement**

##### **"L'intérêt général" d'un projet d'aménagement**

En premier lieu, il convient d'avoir à l'esprit que d'une manière théorique, chaque projet d'aménagement se doit d'être une démarche d'intérêt général dont le bénéficiaire final est l'individu citoyen. À ce titre, ce dernier se doit donc d'être associé au processus à travers une démarche de démocratie locale participative.

Le fait d'associer chaque individu au projet d'aménagement ne doit cependant pas empêcher l'intérêt général de s'imposer à l'intérêt particulier. Cela signifie donc que même si elles sont associées au processus, la totalité des personnes ne sera pas obligatoirement personnellement satisfaite du projet.

##### **La prise en compte de la volonté des citoyens**

Un des grands objectifs de la démocratie locale participative est de prendre en compte la volonté des citoyens. En effet, dans le passé, l'État avait le monopole de la détermination des

<sup>28</sup> Dominique Pipard, Alain Maillard, *Urbanisme - Aménagement Pratique de la concertation*, Collection Guides Juridiques, Editions Le Moniteur, 2003.

<sup>29</sup> Jean Bouinot et Bernard Bermils, *la gestion stratégique des villes: entre compétition et coopération*, collection U géographie, 1995, édition Armand Colin.

besoins du pays, produisant services et équipements (hôpitaux, routes, écoles, zones industrielles...) selon sa propre logique.

Aujourd'hui, avec l'objectif de participation des citoyens, l'État déconcentré, mais aussi les collectivités territoriales, doivent prendre en compte les désirs de la population en mettant en œuvre une gestion différenciée des services et équipements publics selon les territoires et les désirs de leurs habitants.

### **Rendre leur légitimité aux arbitrages de l'administration et des élus**

A l'heure actuelle, l'administration et les élus locaux se trouvent fréquemment très critiqués pour leurs décisions en matière de (grands) projets d'aménagement. Cela peut s'expliquer en partie par le fait que l'administration d'Etat ainsi que les collectivités locales occupent une position dominante en matière de détermination de l'intérêt général face à l'intérêt particulier, ce qui semble logique et normal.

Cependant, un grand nombre de projets d'aménagement, même s'ils font l'objet de nombreuses études, et sont soumis à des procédures de consultation comme les enquêtes publiques, n'en passent pas moins en force aux yeux de nombreux citoyens pour qui de toute façon les projets se réaliseront, quoi qu'il arrive et quelque soit la volonté de la population.

Grâce à la participation, l'objectif est que l'administration retrouve sa fonction d'arbitre mais perde sa toute puissance aux yeux de la population. Les citoyens doivent pouvoir être entendus et avoir une influence réelle sur les projets qui les concernent. Cependant le rôle de l'administration doit rester celui d'un régulateur entre l'intérêt général et les intérêts privés.

### **La lutte contre l'idée d'une certaine forme d'arbitraire politique ou administratif**

La participation des citoyens oblige les experts et ingénieurs de l'Etat et des collectivités locales à s'expliquer devant les citoyens qui peuvent ainsi remettre en cause le raisonnement, donc le projet. Cette critique du projet par des citoyens permet d'éviter qu'une décision politique arbitraire, soit prise, sans prendre en compte l'intérêt ou la volonté des citoyens, puis soit justifiée a posteriori par un expert parce que la loi l'exige.

Cela permet également de mettre en valeur le travail technique des experts et techniciens, en leur donnant l'occasion, notamment, de bâtir le projet en permettant au public de bien en saisir les différentes phases. Les ingénieurs ou techniciens des administrations ou collectivités ne risquent donc plus d'être considérés comme ayant juste pour rôle de justifier des décisions politiques, mais bien comme faisant partie des concepteurs de projets et prenant en compte l'intérêt et la volonté de la population.

## **1.2.3.2 L'intérêt des procédures de participation concernant un projet d'aménagement**

### **Un intérêt pédagogique**

Les procédures de participation doivent permettre aux citoyens, dès le début et à toutes les étapes d'un projet, d'appréhender l'ensemble des difficultés et de prendre la mesure de la complexité des questions urbaines actuelles, notamment en ce qui concerne les oppositions entre intérêt général et intérêts privés. Cela doit également permettre d'apprendre aussi bien à la population, aux élus et aux techniciens, à confronter leurs idées dans un cadre organisé.

La participation doit ainsi permettre d'éviter et de résoudre certains conflits entre les citoyens et l'administration ou les collectivités locales.



### **L'amélioration de la qualité des projets**

La participation des citoyens vise également à améliorer la qualité et à éviter certaines « erreurs » concernant les projets, grâce à la prise en compte des informations et remarques de la population.

Pour cela, les citoyens, les élus et les techniciens doivent être en mesure de confronter leurs idées et points de vue dans un cadre organisé. Une autre condition est que la décision finale tienne compte des préoccupations et propositions des citoyens.

### **Le succès d'un projet dépend du consensus citoyen qui l'entoure, de son appropriation**

Le succès d'un projet d'aménagement dépend de sa légitimité qui ne peut être renforcée que par un large consensus des différents groupes sociaux, mais également des citoyens en tant qu'individus. Autrement dit, la population doit s'approprier les projets d'aménagement. Or, pour obtenir le consensus autour d'un projet, une municipalité devra nécessairement largement informer sa population et donner à chaque individu l'opportunité de participer, d'influer sur le projet, l'objectif final étant que le maximum de personnes s'approprient le projet, c'est-à-dire se considèrent comme acteurs et comme partie prenante d'un acte collectif qui ne pourra être qu'une réussite.

### **L'évaluation des projets nécessite un retour de la part de la population**

Il paraît intéressant (sinon indispensable) de développer l'évaluation des projets d'aménagement afin de ne pas reproduire les erreurs ou au contraire d'avoir une connaissance précise de ce qui a été apprécié dans le projet par les citoyens.

Le succès d'un projet d'aménagement doit ainsi pouvoir être mesuré au travers d'indicateurs quantitatifs mais aussi grâce à des éléments qualitatifs. Or la démocratie locale participative peut aisément permettre à l'administration, aux élus ou aux techniciens d'obtenir un retour de la part des habitants, en ce qui concerne leur satisfaction ou non par rapport à l'aménagement réalisé ainsi que des indications sur le degré de qualité de la vie.

## **1.2.3.3 Le cas plus particulier du projet de ville**

Le projet de ville constitue un projet d'aménagement à grande échelle, c'est-à-dire qui concerne tout un quartier, une ville ou même une agglomération, et qui regroupe en son sein plusieurs actions, plusieurs projets d'aménagement ou ayant une portée plus socio-économique.

Dans ses grands principes, le projet de ville se veut être un outil de démocratie locale participative qui encourage les citoyens à s'impliquer dans les réflexions à long terme engageant le futur de la ville. En effet, le projet de ville est une démarche stratégique qui envisage la ville non pas comme un espace physique mais plutôt comme un système vivant composé d'acteurs. Parmi ces acteurs, les citoyens occupent une place importante qui en fait les partenaires obligés d'un projet de ville.

Un autre élément clé est que le projet de ville repose sur une idée institutionnelle forte qui doit fédérer le plus grand nombre de ceux qui sont concernés par le développement de la ville, à savoir l'ensemble des personnes y vivant, y travaillant, s'y ravitaillant ou s'y distrayant.

De plus, en tant que démarche de développement endogène, le projet de ville vise à mobiliser toutes les énergies disponibles, y compris celles que peut lui procurer un individu isolé.

Enfin, le projet de ville s'appuie sur un système local d'information, qui doit permettre de connaître les attentes de tous ceux qui font la ville, mais aussi d'identifier la culture de la ville existante (et ses évolutions), c'est-à-dire la culture populaire produite par l'ensemble des individus et qui se pose en rupture par rapport à la culture dominante.

Pour toutes ces raisons, on ne peut donc concevoir une démarche de projet de ville qui ne soit pas accompagnée d'une volonté forte ainsi que d'une démarche de démocratie locale participative.

### **1.2.4 Une démocratie locale participative autour des projets d'aménagement qui ne fait pas recette auprès de la population**

Les enquêtes publiques et autres consultations comme les réunions publiques organisées le soir dans les mairies ne font pas recette, n'attirant que peu de monde et souvent les mêmes personnes, à savoir les membres d'associations ou les commerçants touchés dans leur activité. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer cette situation.

#### **1.2.4.1 L'exemple des enquêtes publiques**

Chaque année en France sont mises en œuvre pas moins de 15 000 procédures d'enquêtes publiques concernant des projets affectant l'environnement.

D'une manière générale, l'enquête publique est plutôt mal vue par le public car pour ce dernier, elle intervient à un moment où le projet est déjà ficelé et où tout est déjà décidé. Il s'agit en effet d'une *procédure essentiellement écrite, peu connue du grand public qui n'existe qu'à travers une information officielle pour le moins dissuasive, et une organisation aussi encadrée que formelle*<sup>30</sup>.

Le résultat en est illustré par ce constat d'un commissaire enquêteur qui a ainsi évalué à 85% la proportion d'enquêtes faisant l'objet d'une carence totale ou partielle de public<sup>31</sup>.

Les situations sont cependant très contrastées car *si toute une série d'enquêtes semblent passer inaperçues, une minorité d'entre-elles ont acquis une célébrité médiatique du fait des contestations et des mobilisations qu'elles ont suscitées (TGV méditerranée, tunnel du Somport...).* L'observation du fonctionnement des enquêtes publiques met ainsi en évidence le rôle central des associations dans la participation. Tout se passe comme si les enquêtes ne trouvaient un public que lorsque des associations prennent en charge le travail d'information et de mobilisation<sup>32</sup>.

Le problème à la base du dysfonctionnement de la majorité des procédures d'enquêtes publiques serait donc le manque d'information et de mobilisation autour de celles-ci, les associations ne faisant que pallier à ce manque lorsqu'elles interviennent.

---

<sup>30</sup> Se référer à un article de la revue Pouvoirs Locaux n° 62 de septembre 2004, article *L'enquête publique, victime du débat public ?*, Cécile Blatrix, pp. 85 à 93.

<sup>31</sup> Source : Michel Chaumet, *Conduire l'enquête publique. Une démarche de commissaire enquêteur*, Les Editions Juris-Service, 1993, p. 70.

<sup>32</sup> Voir l'ouvrage de Cécile Blatrix, *Vers une démocratie participative ? Le cas de l'enquête publique*, in Jacques Chevallier (dir.), *La gouvernabilité*, PUF, 1996, pp. 299 à 313.



Ainsi, tant que ce problème d'information et de mobilisation ne sera pas réglé, *la procédure d'enquête publique restera pour de nombreuses associations de défense de l'environnement "une parodie de démocratie"*.

#### 1.2.4.2 Les difficultés qui peuvent entraver la mise en œuvre de la démocratie locale participative concernant un projet d'aménagement

##### **La difficulté de certains élus face à la participation des habitants**

Certains élus, notamment les plus anciens, ont des difficultés à inclure la participation de citoyens dans les projets de leur commune. On peut ainsi se référer au témoignage du premier adjoint d'une commune Bretonne à l'occasion d'un atelier sur les conseils de quartier proposé lors des 9èmes rencontres de la démocratie locale<sup>33</sup>. Il expliquait que les élus de sa commune qui le sont de longue date (dont le maire) ont beaucoup de mal à bousculer leurs habitudes et à inclure le principe de démocratie locale participative dans leur mode de fonctionnement. Ce premier adjoint expliquait également que la solution choisie consiste à mettre en œuvre systématiquement une action de concertation, ou au minimum d'information avec les conseils de quartier concernant chaque décision prise ou qui sera prise en bureau municipal.

##### **La tradition de certains citoyens à laisser décider les élus**

De la même manière que certains élus ont du mal à inclure la démocratie locale participative dans leur méthode de travail, certains citoyens ont en tête un modèle classique de fonctionnement de la ville, dans lequel ce sont les pouvoirs publics et éventuellement les entreprises qui gèrent le développement de la ville ainsi que son évolution. Or dans ce modèle, les habitants n'ont pas à être directement acteurs du développement de la ville.

Dans ce contexte, proposer aux citoyens de donner leur avis et de participer à l'élaboration des projets d'aménagement qui concernent leur quartier ou leur ville, reste une innovation qui exige une révolution dans les habitudes et se heurte à la résistance au changement de la part d'une partie de la population.

##### **La démarche de participation nécessite des compétences, des moyens et du temps**

Un autre obstacle rencontré dans la mise en œuvre d'une politique de participation de la population consiste parfois dans le manque d'expérience des techniciens ou élus représentant la commune dans le dialogue engagé avec les citoyens. En effet, il est indispensable de « parfaitement maîtriser le fond des dossiers et [de] posséder des compétences d'écoute, d'expression écrite et orale, [ainsi que des] réactions adaptées face à des attitudes du public qui peuvent aller de l'apathie jusqu'à l'agressivité ».

Concernant les moyens, « la participation demande un investissement en temps [avec des réunions le soir, le samedi], et en argent, les réunions se préparant avec des études préalables, des panneaux d'information, ... ». De plus, toucher l'ensemble des citoyens composant l'aire géographique du projet d'aménagement signifie s'adresser directement à un nombre très important d'individus parfois isolés. Cet exercice requiert donc une grande dépense d'énergie, de temps, et de moyens (financiers et humains) et reste compliquée à mettre en œuvre.

##### **La participation synonyme de possible remise en cause du projet...**

Proposer aux citoyens de participer à l'élaboration d'un projet revient à s'exposer au risque que ceux-ci remettent en cause certains points du dossier, voire même la légitimité du projet

---

<sup>33</sup> Les 9èmes rencontres de la démocratie locale se sont tenues à Niort les 28 et 29 janvier 2005.

tout entier. Cependant, s'exposer à ce risque constitue la règle élémentaire de la participation et en fonde la légitimité...

Il faut garder à l'esprit que l'objectif final de la participation reste l'amélioration de la qualité des projets pour le bien-être de la population. Cela passe donc par une critique des projets par les citoyens.

### **Le partage des informations comme un préalable à la participation**

La première étape préalable à une participation citoyenne est le partage des informations relatives au projet d'aménagement concerné.

Donner des informations revient, de façon simplifiée, à transmettre un message sans qu'il y ait échange. Mais donner une information revient également à partager une parcelle de pouvoir, car cette information donne à la personne qui la reçoit un degré de connaissance qui lui permet d'agir sur le sujet.

C'est pour cette raison que certaines municipalités éprouvent des réticences à la participation des citoyens, cette dernière nécessitant absolument le partage de nombreuses informations. Ainsi, en diffusant ces informations, les élus et techniciens ont le sentiment d'être amputés d'une partie de leur pouvoir en étant contrôlés par l'opinion publique.

## **1.2.4.3 De nombreuses limites à la pratique de la démocratie locale participative concernant un projet d'aménagement**

### **Une limite culturelle**

Le principe de participation de la population est relativement récent et en tous cas pas suffisamment ancré dans l'état d'esprit de la majorité, ni des citoyens, ni des techniciens, ni des élus. Les textes laissant une totale liberté concernant les modalités de mise en œuvre, de grandes disparités peuvent apparaître entre les différentes collectivités locales.

### **Les citoyens ne sont pas des spécialistes de la participation**

Il est indispensable de prendre en compte le fait que les citoyens ne sont (généralement) pas des spécialistes concernant les procédures d'urbanisme ou d'aménagement. Le risque est ainsi que les citoyens se focalisent sur des détails les touchant particulièrement, oubliant de s'interroger sur les grandes lignes du projet. C'est pour cette raison que l'intervention d'associations composées de spécialistes peut s'avérer nécessaire afin de venir en aide aux habitants non spécialistes. (Voir par ailleurs 1.2.4.1 *L'exemple des enquêtes publiques*.)

De la même manière, la technicité du langage usité peut handicaper la participation de certaines personnes. La démarche stratégique de projet utilise en effet des concepts et un vocabulaire fort peu accessibles pour un "français moyen". Il s'agit donc de traduire le projet d'aménagement, sa démarche et ses enjeux en un langage accessible à tout citoyen, lui permettant d'en devenir acteur.

### **Des citoyens exclus de fait des procédures de participation**

Toute une partie de la population française se trouve exclue de fait des procédures de participation. En effet, il s'agit généralement des personnes connaissant les situations sociales les plus difficiles comme les étrangers mal intégrés, ceux qui ne maîtrisent pas bien la langue française ou encore ceux qui ne connaissent pas le fonctionnement de la démocratie française. Parmi les exclus de fait, on peut également inclure les personnes en grande difficulté sociale et financière qui, soit ont des préoccupations plus vitales que la participation à la vie de la cité, soit se sentent peu à peu exclues de cette société qui ne leur propose que sa misère.

### **Des citoyens qui s'excluent des procédures de participation**

Certains citoyens font délibérément le choix de ne pas prendre part aux diverses démarches engagées par leur municipalité en vue d'aboutir à une démocratie locale à consonance davantage participative.

On peut avancer l'hypothèse que ces personnes agissent ainsi par méfiance face aux instances de participation municipale. Ils imaginent qu'en étant ainsi intégrés au processus de décision, ils apportent une caution démocratique pas forcément réelle au projet municipal, leur liberté de contestation se trouvant de fait diminuée. Plus simplement, ils ne font pas confiance à la démarche participative de la municipalité qu'ils voient davantage comme un moyen destiné à éviter toute contestation sur les choix de la commune.

Sur ce point, il est vrai que les communes se doivent d'assumer et de justifier leurs décisions et de ne pas se décharger de leurs responsabilités sur les citoyens au prétexte de la participation de ces derniers. La participation n'a en effet pas pour but de justifier les choix de la municipalité mais d'améliorer la qualité des projets.

### **« Le désenchantement »**

Par ce terme (auquel Max Weber a donné un sens bien particulier), les auteurs<sup>34</sup> désignent ici, en ce qui concerne le présent sujet, la démotivation des citoyens concernant la démocratie locale qu'ils considèrent désormais comme un mythe. Ils ont en effet peine à croire que leur implication dans les projets puisse changer quoi que ce soit. Ce désenchantement se manifeste également à l'égard des politiques d'autant plus qu'il est difficile de convaincre les citoyens de la neutralité des projets municipaux, c'est-à-dire du fait qu'il sont destinés à bénéficier à tout le monde et sont dépourvus de visées politiciennes.

## **1.2.4.4 Les éventuels dangers introduits par la participation concernant un projet d'aménagement**

### **La trop grande force de groupes contestataires**

Un des dangers des démarches de participations locales est la constitution de groupes de pression surpuissants et s'exprimant avec force. La légitimité de tels groupes peut en effet être contestée dans la mesure où ils ne sont pas forcément représentatifs des citoyens.

Parce qu'elle s'exprime avec force, une minorité pourrait ainsi influencer un projet non pas dans le sens de l'intérêt général mais dans son unique intérêt, corrompant ainsi à l'extrême le processus de démocratie locale participative. Une municipalité ne peut bien évidemment pas travailler dans le sens de l'intérêt collectif si elle est sous la pression de tels groupes d'influence.

### **L'augmentation du contentieux**

Un des objectifs de la démocratie locale participative est de limiter le contentieux. Cependant, la participation des citoyens à la conception des projets nécessite de leur fournir de nombreuses informations. Or, en donnant de nombreuses informations, une commune va fragiliser ses projets en permettant notamment aux opposants de débusquer des vices de forme.

Une crainte légitime liée à la participation des citoyens peut donc être de voir se multiplier les recours en contentieux par des opposants, mêmes isolés, et agissant pour leur intérêt particulier.

---

<sup>34</sup> Se référer à l'ouvrage de Jean Bouinot et Bernard Bermils, *la gestion stratégique des villes: entre compétition et coopération*, collection U géographie, 1995, édition Armand Colin, p. 175.

### **Le risque de voir certaines associations prendre le pouvoir**

Un des dangers de la démocratie locale participative est de voir certaines associations d'habitants prendre le « pouvoir » laissé par la municipalité aux citoyens. En effet, cela s'observe dans certains comités de quartiers où la parole n'est plus laissée aux citoyens, mais monopolisée par des associations qui dépassent largement leur rôle. Ainsi, les simples citoyens au lieu de devenir acteurs, de participer, continuent à être spectateurs, non plus de la municipalité mais des associations.

## **1.2.5 Le magazine municipal né pour aider la démocratie locale**

Les magazines municipaux constituent la "dernière pièce du puzzle" de notre problématique à être présentée à travers quelques éléments historiques, ainsi qu'un certain nombre de chiffres issus de plusieurs enquêtes qui ont été consacrées à ce média.

### **1.2.5.1 Historique du magazine municipal**

Comme le rappellent en introduction de leur ouvrage Bruno Cohen-Bacrie et Cyril Petit, l'histoire de la presse territoriale est étroitement liée au développement de la démocratie locale. En effet, c'est la contestation du secret des délibérations des conseils municipaux qui a donné naissance aux premiers bulletins municipaux à partir de 1874.

Ainsi, historiquement, l'une des tâches spécifiques de ces bulletins est l'information des habitants sur l'activité de leurs élus. C'est pourquoi on peut dire que les "ancêtres" de nos actuels magazines municipaux sont nés des revendications (républicaines) en faveur d'une participation élargie des populations aux affaires locales, tant par la publicité des séances des conseils municipaux que par la publication de leurs débats.

L'ancêtre de nos actuels magazines municipaux est donc le bulletin municipal. Les premiers bulletins ont été ceux de Grenoble, d'Amiens et de Rouen qui datent tous trois de 1874. Les années 1880 à 1884 ont vu la création des bulletins de Clermont-Ferrand, Lyon, Paris, Saint-Étienne, Montpellier, Brive et Tours dans un contexte politique nouveau. En effet, alors que la loi du 13 juillet 1837 indiquait clairement le caractère non public des séances du Conseil Municipal ainsi que l'interdiction d'en publier les débats, la victoire des Républicains aux élections de 1877 allait inverser la tendance. Et c'est ainsi que la loi du 28 mars 1882 établissait (sauf à Paris) l'élection des maires et de leurs adjoints au Suffrage Universel, alors que la loi du 5 avril 1884 imposait la publicité des séances des Conseils Municipaux.

Malgré cet élan démocratique destiné à une meilleure information et participation des citoyens, la création de nouveaux bulletins allait connaître un essoufflement jusqu'en 1909. Ce type de publication s'est ensuite multiplié dans de nombreuses villes françaises jusqu'à la fin des années 50.

### **1.2.5.2 Le magazine municipal lu et apprécié par les Français**

Si l'on se réfère à l'ouvrage de Bruno Cohen-Bacrie et Cyril Petit, la "presse [magazine municipal] est la plus lue en France".

Les résultats d'un sondage réalisé en septembre 2000<sup>35</sup> montrent ainsi que les Français seraient 76% à utiliser le magazine municipal comme source d'informations sur la vie de leur commune. Cela ressemble à un plébiscite quand on sait que sur le même sujet, la télévision, média "vedette", remporte 87% des suffrages (soit seulement 11 points de plus), et que les pages d'actualités locales de la presse quotidienne régionale ne rassemblent que 63% des personnes (soit 13 points de moins). De plus, la tendance serait à la hausse dans la mesure où sur le même type de sondage réalisé sur le territoire de la Communauté Urbaine de Strasbourg, le magazine municipal recueillait en 1996, 75% des suffrages ce qui correspond à un point d'augmentation en 4 ans.

Mais l'attachement des Français à leur journal municipal ne se traduirait pas que par un bon taux de lecture; les lecteurs envoient également en retour un abondant courrier dont le contenu prouve qu'ils se retrouvent dans leur magazine municipal.

En témoigne Olivier Peraldi, rédacteur en chef du magazine de la ville de Palaiseau: " ils [les lecteurs] nous livrent des détails sur leur quotidien, leurs passions, il n'est pas rare qu'ils y joignent des photos d'eux même ou de leur famille ".

Une des raisons de l'attachement des Français pour leur magazine municipal est bien sûr la proximité qui est mise en avant : les lecteurs se sentent proches de ce qui est écrit dans la mesure où ils connaissent les lieux dont on leur parle. En définitive, pour attirer puis captiver ses lecteurs, le magazine municipal joue sur l'affectif et sur le fait que les lecteurs ont l'impression qu'on leur parle un peu d'eux-mêmes dans la mesure où ils s'identifient à leur rue, à leur quartier, aux associations de leur commune où encore aux manifestations médiatisées organisées dans leur ville.

Autre raison avancée, l'ancienneté de la commune en tant que collectivité locale et l'attachement des citoyens à leur identité communale, donc par ricochet à leur magazine municipal alors que les magazines des régions (qui sont des collectivités locales récentes) souffrent d'un taux de lecture beaucoup plus faible.

### **Synthèse :**

Alors que les taux de participations aux différentes élections sont en baisse constante et que le vote contestataire prend de l'ampleur, la participation directe de la population aux projets municipaux et à la vie locale prouve une fois de plus son intérêt. Cependant, si la démocratie locale participative a de très nombreux intérêts, à commencer par un renforcement de la qualité des projets, sa mise en œuvre se heurte à un certain nombre de limites et de problèmes. En parallèle, les magazines municipaux créés au départ pour briser le secret des délibérations des conseils municipaux, apparaissent, au vu d'enquêtes, comme fortement lus et également très appréciés par la population.

<sup>35</sup> Journal La Gazette des Communes, n°1569 du 16/10/2000, page 8, article : *Sondage CSA-La Gazette-Cap Com' Le journal municipal plébiscité par les Français.*

## **2 En quoi les magazines municipaux pourraient-ils aujourd'hui aider la démocratie locale participative en ce qui concerne les projets d'aménagement ?**

Après la première partie qui a permis de poser les fondements théoriques de cette recherche, nous allons maintenant présenter l'hypothèse que nous tenterons de confirmer, d'infirmier ou de nuancer.

### **2.1 Présentation de l'hypothèse**

L'hypothèse de départ de cette recherche a donc pour objet de relier la notion de projet d'aménagement au concept de participation de la population et ce, au travers des magazines municipaux.

Ainsi, un projet d'aménagement, pour se construire et être réalisé dans les meilleures conditions de satisfaction, que ce soit pour la population ou la municipalité, a besoin d'évoluer dans un contexte de démocratie locale participative.

Or la démocratie participative passe en premier lieu par une communication intense avec les habitants, communication dont le premier acte consiste en un acte d'information qui se doit d'être exhaustif du point de vue du nombre des récepteurs. Pour simplifier, cette information doit atteindre, si l'on veut le meilleur résultat possible, le maximum de population concernée par le projet d'aménagement.

Cependant, de nombreux obstacles se dressent concernant cette information, à commencer par la difficulté d'atteindre l'ensemble des habitants, la technicité des documents relatifs aux projets d'aménagements ou encore la démotivation des citoyens concernant la démocratie locale et leur difficulté à croire que leur implication dans le projet puisse changer quoi que ce soit.

Face à cela, le magazine municipal (support d'information de la municipalité) est porté par un taux de lectorat relativement important (preuve que sa lecture est accessible à tous), et surtout une appropriation de ce média par les habitants prêts à s'impliquer pour apporter des précisions, des informations. De plus, il atteint en théorie la totalité des foyers de sa commune de diffusion.

Le magazine municipal serait donc un excellent outil pour diffuser à la population des informations concernant les projets de la municipalité, dont les projets d'aménagement.

**On peut donc se demander si le magazine municipal est un moyen d'initier la démocratie locale participative.**

Telle est donc notre hypothèse de départ qu'il s'agira d'infirmier, de confirmer ou de nuancer.

La problématique détaillée qui découle de cette hypothèse consiste donc à évaluer dans quelle mesure il est possible que les rédacteurs de magazines municipaux y développent la démocratie locale participative à destination de l'ensemble de la population et ce concernant les projets d'aménagement.

## 2.2 Qu'est-ce qu'un magazine municipal

Suivant les communes, ce que nous appellerons génériquement " le bulletin municipal " change fréquemment d'appellation. Il s'appelle ainsi parfois *journal de la ville de*, ou *magazine de la ville de*, *bulletin de*, ou encore *feuille de chou de la commune de...* son nom pouvant varier à l'infini. De même, avec le développement de l'intercommunalité, ces dernières structures se sont bien souvent mises à diffuser leurs propres publications qui là encore peuvent prendre des noms extrêmement variés.

Même si le nom accordé à chacune de ces publications est parfois révélateur du contenu que ses auteurs voudraient lui donner, nous choisirons le plus souvent possible, dans le cadre de cette étude, de n'utiliser qu'un seul terme, rassemblant l'ensemble de ces publications sous le vocable de " magazine municipal " réducteur certes, mais qui suffira amplement pour nommer l'objet de cette recherche.

Les magazines (ou journaux) qu'ils soient municipaux ou intercommunaux peuvent prendre différentes formes, selon leur format, le type de papier ou encore le fait qu'ils soient ou non imprimés en couleur, obtenant de fait une apparence plus ou moins "professionnelle". Il en existe donc de très nombreuses variétés de la simple feuille photocopiée en noir et blanc jusqu'au petit magazine broché imprimé en couleur sur papier glacé et dont l'aspect n'a rien à envier aux plus "chics" magazines de modes. Cependant, quoi qu'il en soit, la nature du magazine municipale reste la même.

Concernant la notion générale de magazine municipal, nous reprendrons ici celle de Jean Luc Boisseau<sup>36</sup>.

Il paraît cependant important d'avoir à l'esprit que la vision du magazine municipal proposée par cet auteur est largement orientée par le postulat qu'il fait d'une publication « totalement partisane au service de la propagande municipale ». Il sera donc intéressant de voir si ce postulat est confirmé, ou s'il est remis en cause comme semblait l'affirmer une enquête réalisée en 2002<sup>37</sup>.

### 2.2.1 Définition technique du magazine municipal

*Il s'agit d'un support écrit d'information diffusé périodiquement et qui est produit par la mairie.*

Concernant son utilité, il faut différencier les attentes de la municipalité de celles des citoyens.

- La municipalité attend que le magazine soit lu, que les lecteurs comprennent le sens de ce qui y est écrit et approuvent le sens des messages. Mais il faut également qu'il fasse apprécier la gestion et les réalisations municipales.

<sup>36</sup> Jean-Luc Boisseau, *Stratégies et tactiques de la presse territoriale*, collection Systèmes, édition L.G.D.J.

<sup>37</sup> Journal La Gazette des Communes, n°1670 du 25/11/2002, page 28, article : *Presse des collectivités territoriales : une audience record*.

- Les attentes des citoyens sont plus hétérogènes selon les personnes, mais les lecteurs doivent pouvoir en tirer un bénéfice en terme de plaisir, d'acquisition de connaissances d'ordre culturel, pratique, etc. En effet, sa lecture ne constitue pas un acte accidentel mais bien volontaire, exigeant un effort et une certaine disponibilité.

## 2.2.2 La nature du magazine municipal

Le magazine municipal peut être qualifié de " magazine bâtard ". En effet, en temps normal, un magazine est un produit proposé par le marché de la presse, produit qui correspond à une demande (le magazine constituant un objet qui vend de l'information et d'une manière plus général une relation). Par conséquent, si la demande vis-à-vis de ce produit disparaît, le produit (magazine *dit* de marché) disparaîtra lui aussi.

Or, dans le cas du magazine municipal, même si les techniques journalistiques et la logique du marché de la presse semblent être reprises, il ne fait pas l'objet d'une demande formulée par un consommateur. Un magazine municipal pourra ainsi, dans l'absolu, continuer à paraître même s'il n'a plus aucun lecteur !

Ce "clone" constitue donc un magazine "bâtard" dans la mesure où il est extrait de son système: le marché de la presse, et où il est privé de sa principale raison d'être.

En effet, leur nature même oppose magazine de marché et magazine municipal.

- Le magazine de marché est un produit dont le but est d'être vendu au plus grand tirage possible. En effet, sa force est constituée par son nombre réel d'acheteurs qui attirera les annonceurs publicitaires. Le fait que ces acheteurs lisent réellement le magazine passe au second plan.
- Le magazine municipal, en s'extrayant de son système originel, a totalement changé d'objectif. Il est désormais devenu un instrument au service de la municipalité. Pour lui, peu importe la rentabilité économique; ce qui compte c'est qu'il soit lu par le plus de personnes possible.

## 2.2.3 Le rôle, la finalité du magazine municipal

Il existe une grande part de communication implicite dans un magazine municipal. On peut rapprocher cela du concept de métacommunication, *la métacommunication étant une communication sur l'objet même de la communication*. Deux registres de métacommunication y seraient décelables.

- Le premier légitime le statut de la municipalité en tant que détentrice du pouvoir local et rappelle aux administrés leur place et où se situe le pouvoir.
- Le second évite l'affrontement communicationnel, ignore la critique, livre un message non discuté et non discutable dans la mesure où, par l'utilisation de cet outil de communication indirect, les débats, les questions et la déstabilisation du "pouvoir local" par les administrés ou l'opposition sont évités.

En définitive, le magazine municipal comporte un grand aspect narcissique, sa finalité reposant sur la volonté des élus de diffuser une image belle et appréciable d'eux-mêmes et de leurs actions. C'est en effet la municipalité qui le fait vivre, et non pas les lecteurs, les informations diffusées et la relation entretenue avec le lecteur étant celles décidées par la municipalité.



Il faut donc bien considérer le magazine municipal comme ce qu'il est: un instrument réalisé par et pour la municipalité.

**Pour conclure cette définition**, en ce qui concerne cette étude, seront considérés les magazines ou journaux publiés par les municipalités ou par l'intercommunalité, de façon régulière (mensuels, trimestriels, semestriels,...), dans un but d'information de la population locale et qui sont distribués dans les boîtes aux lettres de façon gratuite.

## **2.3 Les questions auxquelles il s'agira de répondre**

Maintenant l'hypothèse de la recherche clairement définie et les caractéristiques, possibilités et finalités du magazine municipal délimitées, il est désormais possible de d'entamer le cheminement qui permettra de répondre à la problématique.

### **2.3.1 Les cinq composantes majeures de la problématique de notre sujet**

Pour répondre à la problématique posée, la méthode retenue a été de partir des cinq "composantes majeures" contenues dans la problématique qui nous préoccupe ici. Par composante majeure, nous entendons tout élément de sens qu'il soit matériel ou non, l'important étant son degré d'incidence sur le sens de la problématique du sujet qui lui est associé.

Pour mémoire, ces cinq composantes sont:

- ✓ la démocratie locale participative (DLP),
- ✓ les projets d'aménagement,
- ✓ les magazines municipaux,
- ✓ les rédacteurs (émetteurs),
- ✓ la population (récepteurs).

Le recensement de ces 5 composantes, qui ont donc pour nature d'être conceptuelle pour les deux premières, d'être matérielle pour la troisième et enfin d'être des êtres dotés de facultés intellectuelles et cognitives pour les deux dernières, a été le premier acte dans la réponse à notre problématique.

### **2.3.2 Une interrogation entre elles de ces cinq composantes...**

La seconde étape a consisté à interroger entre-elles ces cinq composantes, l'objectif étant de faire le tour de l'ensemble des questions amenées par la problématique qui nous intéresse, et ce, de la manière la plus exhaustive possible.

Pour ce faire, le tableau présenté ci-dessous a été utilisé.

|                                    | La démocratie locale participative | Les projets d'aménagement | Les magazines municipaux | Les rédacteurs | La population |
|------------------------------------|------------------------------------|---------------------------|--------------------------|----------------|---------------|
| La démocratie locale participative |                                    | 5                         | 9                        | 13             | 17            |
| Les projets d'aménagement          | 1                                  |                           | 10                       | 14             | 18            |
| Les magazines municipaux           | 2                                  | 6                         |                          | 15             | 19            |
| Les rédacteurs                     | 3                                  | 7                         | 11                       |                | 20            |
| La population                      | 4                                  | 8                         | 12                       | 16             |               |

Tableau 6: interrogation entre-elles des cinq composantes majeures du sujet

Concernant la lecture du tableau n° 6, il faut à chaque fois commencer par se placer du côté de la première composante c'est-à-dire celle en abscisse, pour aller ensuite vers la seconde composante (en ordonnée). Le numéro au croisement correspond au numéro de la question qui a surgi de la "confrontation" de ces deux composantes de notre problématique (Cf. tableau ci-dessous).

Le tableau n° 7 reprend l'ensemble des 20 questions issues de la confrontation entre-elles des cinq composantes. La vision est parfois volontairement très "égoïste" du côté d'une composante...

Concernant les chiffres de la colonne la plus à droite, ils correspondent au *tableau des thématiques questionnées dans le cadre des questionnaires de l'étude de cas* (Cf. tableau 8).

| La composante "questionnante"                 | Cf. tableau 6 | Les questions amenées par la confrontation des composantes de la problématique                                     | Cf. tableau 8        |
|-----------------------------------------------|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Pour la démocratie locale participative (DLP) | 1             | S'applique-elle aux projets d'aménagements d'une municipalité ?                                                    | 9, 11                |
|                                               | 2             | Le magazine municipal peut-il être un outil à son service ?                                                        | 8, 9, 11, 15, 17     |
|                                               | 3             | Quelles seraient les conséquences de davantage de DLP pour les rédacteurs ?                                        | 13, 14, 16           |
|                                               | 4             | Que pourrait apporter plus de DLP à la population ?                                                                | 9, 11                |
| Pour les projets d'aménagements               | 5             | Ont ils besoin de DLP ?                                                                                            | 9, 11                |
|                                               | 6             | Le magazine municipal peut-il être un outil à leur service ?                                                       | 6, 7, 13, 14         |
|                                               | 7             | Un projet d'aménagement a-t-il à craindre d'un rédacteur ?                                                         | 2, 3, 7, 13          |
|                                               | 8             | La population a-t-elle sa place au milieu d'un projet d'aménagement ?                                              | 9, 11, 13, 15, 16    |
| Pour le magazine municipal                    | 9             | Est-il compatible avec une démarche de DLP ?                                                                       | 2, 4, 5, 17          |
|                                               | 10            | Doit-il parler des projets d'aménagement ?                                                                         | 7, 8, 13             |
|                                               | 11            | Jusqu'à quel point peut-il ne pas être rédigé par ses rédacteurs ?                                                 | 5, 11, 17            |
|                                               | 12            | Acquiert-t-il de la valeur, de la crédibilité à s'ouvrir à la population ?                                         | 3, 6, 11, 13, 15, 16 |
| Pour les rédacteurs                           | 13            | Quel est leur intérêt de favoriser la mise en œuvre d'une démarche de DLP ?                                        | 13                   |
|                                               | 14            | Pourquoi doivent-ils parler des projets d'aménagement ?                                                            | 4, 7, 15, 17, 18, 19 |
|                                               | 15            | Quel magazine municipal rêve de réaliser un rédacteur ?                                                            | 3, 14, 15, 16, 17    |
|                                               | 16            | Quel est le message général qu'ils désirent faire passer à la population ?                                         | 2, 13, 14, 17        |
| Pour la population                            | 17            | Est-elle demandeuse de DLP ?                                                                                       | 10, 11               |
|                                               | 18            | Désire-t-elle s'intéresser aux projets d'aménagement ou considère-t-elle que c'est le travail de la municipalité ? | 8, 9                 |
|                                               | 19            | Pourquoi lit-elle le magazine municipal ?                                                                          | 6, 8, 9, 11          |
|                                               | 20            | Comment considère-t-elle les rédacteurs ?                                                                          | 3, 13                |

Tableau 7: les questions émergeant de la mise en relation des cinq composantes de la problématique

Cette interrogation a permis de faire le tour d'une bonne partie des questions que l'on peut se poser en mettant en relation ces 5 composantes. Cependant, nous ne pourrions pas répondre à toutes les questions posées ci-dessus, ou parfois, la réponse apportée sera incomplète, cette recherche ne se voulant pas exhaustive...

### 2.3.3 ... qui a abouti sur le questionnement de 19 thématiques

Avec les questions émergeant de la mise en relation des cinq principales composantes de la problématique, ainsi que des interrogations soulevées au cours de la première grande partie d'analyse bibliographique de ce travail de recherche, ont été dégagées 19 thématiques qu'il nous faudra questionner pour répondre à notre problématique et faire (en partie) le tour de notre sujet.

Ces 19 thématiques sont présentées dans le tableau ci-dessous. Les thématiques dont les sujets sont proches ont été regroupées, et les cases colorées de la même couleur.

| n° | Les thématiques questionnées                                                                  |
|----|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | La fabrication matérielle du magazine, sa distribution                                        |
| 2  | La rédaction du magazine, sa relecture, la nature des rédacteurs ou correcteurs               |
| 3  | La perception du magazine municipal par la population                                         |
| 4  | Dans quelle mesure les rédacteurs cherchent-ils une interactivité avec la population ?        |
| 5  | Quelle(s) possibilité(s) de participation pour la population à partir du magazine municipal ? |
| 6  | La population et sa lecture du magazine municipal                                             |
| 7  | La place des projets d'aménagement dans le magazine municipal                                 |
| 8  | La population et sa connaissance des projets d'aménagement                                    |
| 9  | La population et son intérêt pour les projets d'aménagement de sa commune                     |
| 10 | La population et sa connaissance de la notion de DLP                                          |
| 11 | La population et sa pratique de la DLP                                                        |
| 12 | Le service communication/ information de la municipalité                                      |
| 13 | La politique de communication/information de la municipalité                                  |
| 14 | Marketing et/ou information ?                                                                 |
| 15 | Ce que voudrait la population                                                                 |
| 16 | Ce que ne voudraient pas les rédacteurs                                                       |
| 17 | La place du débat dans le magazine municipal                                                  |
| 18 | Existence d'un lien avec le magazine de l'intercommunalité                                    |
| 19 | Redondance au niveau du contenu entre le magazine municipal et intercommunal                  |

Tableau 8: les 19 thématiques questionnées dans le cadre de cette recherche

## 2.4 Des réponses aux questions posées

Après cette définition précise des questions auxquelles il faudra apporter une réponse pour pouvoir prétendre infirmer ou confirmer notre hypothèse, il s'agit désormais de trouver des réponses. Pour cela, diverses "pistes" ont été explorées.

### 2.4.1 Les réponses issues d'experts, des recherches précédentes sur le sujet

Dans un premier temps, l'analyse de la bibliographie existant sur cette thématique, ainsi que des recherches effectuées sur des sujets connexes ont permis de recueillir un certain nombre d'éléments.

### 2.4.1.1 L'illettrisme comme limite d'utilisation du magazine municipal

Une limite physique concernant l'utilisation du magazine municipal pour quelque usage que ce soit est l'illettrisme dont est victime une partie non négligeable de la population vivant en France.

C'est ainsi que parmi les personnes ayant de 18 à 65 ans, 12 % éprouvent des difficultés face à l'écrit<sup>38</sup>. Plus précisément, 3 millions de Français seraient dans une situation d'illettrisme<sup>39</sup>, c'est-à-dire ne sauraient ni lire ni écrire<sup>40</sup>. La situation serait identique chez les jeunes puisque 12 % ne seraient capables que de la lecture superficielle d'un texte court et simple<sup>41</sup>.

Ces chiffres qui sont relativement importants écartent donc une partie de la population de la lecture des magazines municipaux. C'est ainsi que pour au moins 3 millions de Français, la démocratie locale participative ne peut profiter de l'intérêt qui est porté aux magazines municipaux. On peut cependant émettre l'hypothèse que cette frange de la population ne se sent peut-être pas forcément très concernée par la participation à des décisions d'intérêt général dans la mesure où son intérêt particulier est extrêmement précaire, ou, dans le cas où cette population a fait le choix délibéré de vivre ainsi, en retrait de l'écrit qui est un élément d'appartenance essentiel à notre société.

### 2.4.1.2 Ce que désirerait la population en terme de participation

André Hartereau<sup>42</sup> fait le constat que depuis quelques années, la demande d'un renforcement de la citoyenneté n'est plus celle de quelques groupes isolés, mais est devenue réellement consensuelle. Il estime ainsi que cette demande peut être dissociée en différents aspects, auxquels une réponse différenciée devra être apportée.

Il attribue donc principalement les trois demandes suivantes à la population.

- Le besoin de comprendre l'organisation des décisions sur un territoire. Ainsi, face aux différents niveaux de collectivités territoriales et au rôle de l'Etat, le citoyen aurait besoin de savoir à qui s'adresser, quelle procédure suivre, qui participe à la décision et qui décide en dernier ressort.
- Le besoin de savoir à quoi est utilisée sa contribution financière, l'impôt. Ce second besoin se verrait renforcé avec l'augmentation de la pression fiscale.
- Le besoin d'une réponse claire et rapide. En effet, le cadre réglementaire légitime l'obtention par la population de réponses claires et rapides à ses questions.

<sup>38</sup> Source: INSEE PREMIERE n° 959 – avril 2004, *Les difficultés des adultes face à l'écrit*, Fabrice Murat, division Emploi, Insee.

<sup>39</sup> Source: *Mal évalué, l'illettrisme peine à être endigué* in Les Echos, 26 décembre 2001, Laurence Albert.

<sup>40</sup> Définition du terme illettré donnée par le dictionnaire Hachette, le petit Larousse et le dictionnaire de l'Académie Française.

<sup>41</sup> Dossier sur l'illettrisme mis à jour en janvier 2003 et diffusé par l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire, établissement public dépendant du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche.

<sup>42</sup> Pour plus de détails sur ce point, se référer à l'ouvrage de André Hartereau, *Communication publique territoriale et démocratie participative*, Editions de "La lettre du cadre territorial", Juin 2002.

### 2.4.1.3 Des publications de collectivités territoriales qui tendent vers les "city-mag"

Après avoir longtemps réalisé en interne des bulletins municipaux peu élaborés, les collectivités territoriales tendent de plus en plus à éditer de véritables magazines "branchés", "chics" et élégants, avec des rubriques fixes et des dossiers abondants, d'une centaine de pages en couleurs qui plus est imprimés sur du papier de qualité.

Ce constat ne date pas d'aujourd'hui. En effet, une enquête réalisée en 1993<sup>43</sup> témoignait déjà de l'apparition de magazines à proprement parler (et non plus de simples bulletins). La majorité étaient déjà distribués en boîtes aux lettres, alors qu'environ 50 % étaient de parution mensuelle, et imprimés en quadrichromie. Déjà à l'époque, les municipalités faisaient appel à des professionnels (notamment en ce qui concerne les illustrations et la mise en page), et ouvraient près de 20 % des pages à la publicité. Le coût moyen était alors de 3,6 € par an et par habitant<sup>44</sup>.

Nul doute aujourd'hui, plus de 10 ans plus tard, que le phénomène s'est encore accentué. En effet, ces publications sont le reflet de la collectivité qui les édite et il est donc important pour cette dernière que cette vitrine soit la plus professionnelle et la plus attirante possible.

Les magazines des collectivités territoriales se placent en effet sur le segment du marketing territorial, que ce soit vis-à-vis des entreprises qu'il faut attirer, ou des administrés qu'il faut séduire. Le magazine municipal doit alors permettre d'afficher les atouts et les spécificités qu'offre la commune.

### 2.4.1.4 Des données générales sur les magazines municipaux

Un certain nombre d'informations générales répondant en partie à quelques thématiques questionnées par notre sujet, existent déjà concernant les magazines municipaux. Elles sont issues d'enquêtes réalisées avant 2003. Cependant, étant donné l'âge de certaines de ces données, il apparaît comme plus prudent de ne les prendre qu'à titre indicatif et de chercher, dans la mesure du possible, à les vérifier. Il s'agit ainsi des informations suivantes<sup>45</sup>.

- ✓ Dans les 1849 communes françaises de plus de 5 000 habitants sont tirés 133 millions d'exemplaires de journaux municipaux chaque année.
- ✓ La presse municipale représente 12 millions de numéros par mois pour un total de 14,9 millions de foyers en France, soit un taux de couverture mensuel de 81 % des foyers.
- ✓ 91 % des collectivités territoriales éditent une publication, dont 100 % des communes de plus de 5 000 habitants.
- ✓ Le nombre de rédacteurs travaillant sur un magazine municipal augmente avec la taille de la commune, de 2,2 personnes pour une commune de 5 000 à 10 000 habitants à 5,2 personnes pour une commune de 50 000 à 100 000 habitants.

<sup>43</sup> Enquête Cap'Com réalisée en mars 1993 par questionnaire et envoyée aux 59 villes de métropole comptant 40 000 à 50 000 habitants.

<sup>44</sup> Cf. Bruno Cohen-Bacrie et Cyril Petit, *La presse municipale: état des lieux et méthodologie*, Editions de "La lettre du cadre territorial", Septembre 2003.

<sup>45</sup> Cf. Bruno Cohen-Bacrie et Cyril Petit, *La presse municipale: état des lieux et méthodologie*, Editions de "La lettre du cadre territorial", Septembre 2003, pp. 29 à 46.

- ✓ La stabilité politique est un élément clé dans l'indépendance des rédacteurs vis-à-vis des élus.
- ✓ En 1999, 62 % des français déclaraient s'informer sur l'actualité de leur commune grâce à la presse municipale, 43 % grâce à la presse quotidienne régionale, 27 % grâce aux radios locales et 27 % également grâce à la télévision.
- ✓ Six personnes sur dix déclaraient lire régulièrement le journal municipal, 20 % ne le lisant jamais.
- ✓ En 1992, 45 % des français pensaient que leur municipalité dépensait l'argent qu'il convient pour les informer de leurs actions, 28 % estimant alors qu'elles n'en dépensaient pas suffisamment. Par ailleurs, 49 % pensaient qu'il est possible pour les villes d'informer la population de leurs activités sans faire de politique partisane, 44 % pensaient le contraire.
- ✓ Des enquêtes menées sur plusieurs magazines municipaux ont montré que les rubriques les moins appréciées sont les rubriques apparentées comme "politiques" à savoir le billet du maire et les tribunes d'expression libre.

Concernant le portrait robot du journal d'une ville de plus de 5 000 habitants en 2002, il était le suivant:

- ✓ Il comprenait 21 pages dont 16 en 4 couleurs, il était dans 81 % des cas imprimé sur du papier non recyclé, sa mise en page était à 62 % réalisée en interne, et il était à 50 % diffusé par La Poste.
- ✓ 81 % des magazines étaient rédigés en interne par une équipe comprenant en moyenne 2,9 personnes, 55 % des communes ayant un comité de rédaction auquel participaient 3,5 personnes (dont 2,1 "politiques"). Dans 64 % des cas, c'est le maire qui définissait la ligne éditorial du magazine, l'opposition municipale disposant en majorité d'une page pour s'exprimer.
- ✓ Le budget annuel alloué au magazine municipal était de 50 900 euros, le coût de revient au numéro étant de 1,2 €.
- ✓ Concernant les titres, 35 % comportaient le mot "magazine", 22 % le mot "info", 21 % le mot "ville", 13 % le mot "journal" et enfin 9 % le mot "vivre".
- ✓ Plus la commune était grande, plus la périodicité des publications était fréquente: 53 % des communes de plus de 20 000 habitants éditaient ainsi un mensuel contre 22 % pour les communes de 5 000 à 10 000 habitants qui privilégiaient à 43 % les publications trimestrielles. Cependant, la mensualisation du magazine municipal tend à devenir de plus en plus fréquente, cette tendance n'ayant cessé d'augmenter.
- ✓ Le tirage des magazines municipaux était d'environ 1 exemplaire pour 2 ou 3 habitants, toutes tailles de communes confondues.

## **2.4.2 Ce que dit la loi**

L'étude des textes de loi a permis d'apporter un certain nombre d'éléments incontournables mais également indiscutables. Comme nous le verrons, le principe de participation de la population reste cependant peu codifié à l'heure actuelle, faisant davantage appel aux initiatives locales.

L'intérêt s'est donc porté sur quelques textes allant dans le sens de davantage de participation de la population autour des projets d'aménagement.



### 2.4.2.1 Le principe de participation

A l'heure actuelle, le principe de participation des citoyens n'a toujours pas été clairement défini alors même qu'il a déjà été utilisé, notamment dans plusieurs circulaires relatives à la réforme de l'Etat, ainsi que dans le code de l'environnement.

Ainsi, si le principe de participation n'est toujours pas inscrit dans le code de l'urbanisme, il fait partie des principes directeurs, énumérés à l'article L 110-1-4° du code de l'environnement.

*« Le principe de participation selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire<sup>46</sup>. »*

Dans les faits, la participation des citoyens recouvre énormément de choses selon qu'elle est institutionnalisée ou informelle<sup>47</sup>. En effet, certaines consultations sont obligatoires, encadrées par des modalités bien définies (enquêtes publiques, conseils de quartiers, concertations en matière d'urbanisme,...) alors même que de nombreuses expériences de participation informelle sont menées par des collectivités territoriales, hors de toute obligation légale.

C'est ainsi que l'on assiste aujourd'hui à une multiplication des procédures destinées à permettre la participation des citoyens, cela ayant été confirmé par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

### 2.4.2.2 Une concertation obligatoire pour la réalisation de certains projets d'aménagement

La concertation fait partie des divers moyens mis en place par loi dans certaines conditions, et qui permettent davantage de participation de la part de la population.

Ce terme vient du latin "concertato": bataille, lutte, combat, querelle. Il s'agit d'une recherche en commun, d'un accord tendant à l'harmonisation des positions différentes avant la prise de décision<sup>48</sup>.

Or le code de l'urbanisme prévoit une concertation obligatoire pour *toute opération d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte lorsque, par son importance ou sa nature, cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune*<sup>49</sup>.

Les grands projets d'aménagement municipaux se voient donc obligés de mettre en œuvre une concertation, ce qui tend donc vers davantage de démocratie locale et de participation de la population autour de ces projets qui engagent souvent durablement l'avenir de la commune.

<sup>46</sup> Article L 110-1-4° du code de l'environnement.

<sup>47</sup> Sur ce point, se référer à l'ouvrage de Dominique Pipard et Alain Maillard, *Urbanisme – Aménagement Pratique de la concertation*, Editions Le Moniteur, Novembre 2003, page 46 et suivantes.

<sup>48</sup> Définition tirée de l'ouvrage de Dominique Pipard et Alain Maillard, *Urbanisme - Aménagement Pratique de la concertation*, Collection Guides Juridiques, Editions Le Moniteur, 2003.

<sup>49</sup> Code de l'urbanisme, article L.300-2, al. 1, c.



### 2.4.2.3 Les espaces d'expression libre réservés à l'opposition municipale

Il apparaît clairement que l'accès pour l'opposition municipale au magazine municipal est un premier pas en faveur de l'ouverture de ce dernier aux avis autres que ceux du "prince", c'est-à-dire ceux du maire et de sa majorité.

En effet, cela permet d'introduire, certes modestement, un premier débat et d'atténuer l'effet propagandiste que dégagent la plupart des magazines municipaux. Cela interdit également le passage sous silence de faits importants sur lesquels la municipalité n'aurait pas à se vanter.

*« Dans les communes de 3 500 habitants et plus, lorsque la commune diffuse, sous quelque forme que ce soit, un bulletin d'information général sur les réalisations et la gestion du conseil municipal, un espace est réservé à l'expression des conseillers n'appartenant pas à la majorité municipale. Les modalités d'application de cette disposition sont définies par le règlement intérieur<sup>50</sup>. »*

Si le code général des collectivités territoriales a consacré ce droit général aux groupes d'opposition, il a laissé toute latitude dans son exécution aux conseils municipaux et à leur règlement intérieur... Un peu plus d'un an plus tard, cette situation offrait déjà un premier cas de jurisprudence avec un jugement rendu par le tribunal administratif de Strasbourg.

Ce dernier a ainsi donné tort à une commune qui restreignait le droit de parole des groupes d'opposition aux seuls groupes représentés au sein du conseil municipal, tout en organisant une rotation entre groupes dans chaque édition afin que l'opposition n'ait qu'à tour de rôle une tribune d'expression !

Il apparaît donc, à la lueur de ce jugement, que même absent du conseil municipal, un courant minoritaire a le droit de s'exprimer dans le magazine municipal et ce, dans toutes ses éditions<sup>51</sup>.

### 2.4.3 La nécessité d'une étude de cas pour vérifier certaines réponses et répondre à certaines questions

Même s'il a déjà été possible d'obtenir quelques réponses aux questions posées, à travers l'analyse de la bibliographie existante ainsi que des textes de loi, de nombreuses questions restent cependant toujours en suspens.

De plus, il s'agirait de vérifier si certaines des réponses récoltées, issues de recherches ou d'enquêtes datant de quelques années, correspondent toujours à la réalité de la situation actuelle.

C'est pour ces raisons que la réalisation d'une étude de cas est indispensable.

Celle-ci portera sur l'analyse de la situation actuelle dans les différentes communes d'une intercommunalité. Pour être efficace, cette étude de cas devra se décomposer en trois travaux distincts mais aux résultats confrontables:

- ✓ une analyse des magazines municipaux des différentes communes de l'intercommunalité,

<sup>50</sup> Article L 2121-27-1 du code général des collectivités territoriales, partie législative (inséré par la Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 art. 9 I, Journal Officiel du 28 février 2002).

<sup>51</sup> Philippe Dupuis, La lettre du cadre territorial, n° 261, 1<sup>er</sup> octobre 2003, *Courants minoritaires: l'accès au bulletin municipal*, pages 66 et 67.

- ✓ une enquête auprès des rédacteurs de magazines municipaux de ces mêmes communes,
- ✓ une enquête auprès de la population des différentes communes, population composée des lecteurs de magazines municipaux.

Cette étude de cas ainsi que ses résultats vont être exposés dans la troisième et dernière partie de cette recherche.

**Synthèse :**

L'hypothèse de cette recherche est que le magazine municipal est un moyen d'initier la démocratie locale participative. La méthodologie retenue pour remettre en question cette hypothèse a consisté à questionner entre-elles les composantes de la problématique qui en a découlée, ce qui a permis d'aboutir sur 19 thématiques auxquelles il s'agira d'apporter un certain nombre de réponses. Ces réponses seront issues de l'analyse des recherches précédemment réalisées sur des sujets connexes, d'éléments juridiques mais également d'une étude de cas qu'il va s'agir de construire, de mettre en œuvre puis d'analyser.

### **3 Le magazine municipal comme support de diffusion d'une information intégrée, première étape d'une démocratie locale participative possible autour des projets d'aménagement**

Cette dernière partie du présent travail a pour principaux objectifs de présenter les résultats ainsi que les préconisations issues de cette recherche. Mais avant cela, elle portera sur l'étude de cas et la façon dont cette dernière a été menée.

#### **3.1 L'étude de cas**

L'étude de cas a constitué une étape très importante dans cette démarche de recherche, dans la mesure où elle a eu pour objectif de confronter les données issues des recherches bibliographiques à la réalité du terrain, mais également de compléter les données permettant de répondre à la problématique. La réflexion concernant l'étude de cas de la présente recherche ainsi que sa mise en œuvre ont donc été menées dans ce double objectif.

##### **3.1.1 Choix de la structure intercommunale et méthodologie générale**

Comme cela a déjà été expliqué, il a paru intéressant de positionner cette étude de cas sur les différentes communes d'une intercommunalité. Cependant, cette dernière n'a pas été choisie au hasard, de même que la durée d'analyse des magazines municipaux.

###### **3.1.1.1 Le choix de la structure intercommunale analysée**

Le choix de la structure intercommunale étudiée dans le cadre de cette étude de cas a dépendu de plusieurs critères. Au final, il a été retenu de travailler sur le territoire de la Communauté Urbaine de Strasbourg (CUS), qui a répondu de façon positive à la totalité des critères posés au préalable.

Ces critères au nombre de 4 étaient les suivants :

- **Une intercommunalité active fonctionnant depuis au moins une dizaine d'années** : la Communauté Urbaine de Strasbourg a été créée en 1967 et a en charge une grande partie de l'aménagement et du développement de son territoire mais également de nombreux services à la population.
- **Une intercommunalité qui dispose d'un magazine gratuit d'informations, et ce depuis au moins un an** : la CUS diffuse un magazine « CUS Magazine » bi-annuel dont le numéro 26 (octobre 2004 à février 2005) avait été tiré à 252 500 exemplaires.



Carte 1: présentation du territoire de la Communauté Urbaine de Strasbourg

- Une intercommunalité qui ne soit pas « de type macrocéphale hyper poussée » avec une commune centre très importante et quelques toutes petites communes « à la remorque » autour : même si Strasbourg représente 58,53% de la population totale de la CUS, 6 autres communes dépassent les 10 000 habitants dont une de plus

de 30 000, la population totale de la CUS étant de 451 240 habitants (source : INSEE Recensement 1999)<sup>52</sup>.

- **Une intercommunalité qui dispose d'un maximum de communes ayant leur propre magazine municipal :** la quasi-totalité des communes composant la CUS éditent un bulletin ou magazine municipal dont la fréquence est bien souvent trimestrielle ou bi-annuelle, hormis pour les plus grosses communes où la parution est mensuelle.

D'une manière plus générale, la Communauté Urbaine de Strasbourg, comprend 27 communes réparties sur un territoire de 306 km<sup>2</sup>. La distance maximale du nord au sud est de 28 km, alors que la distance maximale d'est en ouest est de 16 km.

### 3.1.1.2 Le choix de la période d'analyse des journaux municipaux

L'idéal dans le cadre de cette étude de cas consistait bien évidemment à analyser (et comparer) les journaux municipaux sur la plus longue période possible, c'est-à-dire sur plusieurs, voire même une dizaine d'années.

Nous nous sommes cependant contentés, dans le cadre de cette recherche, d'analyser les journaux sur une période d'une année civile. Cette période est apparue comme suffisante pour répondre aux diverses questions posées par notre problématique, notamment concernant la redondance entre les journaux municipaux et le journal intercommunal.

Le choix de cette durée avait été celui fait par Jérôme Vaugoyeau dans un précédent travail de recherche portant également sur les magazines municipaux ; il précisait à l'époque qu'il s'agissait d'une « période assez longue pour aboutir à des conclusions tangibles »<sup>53</sup>.

Enfin, il a paru préférable, pour une recherche menée dans le cadre d'un Master Recherche, c'est-à-dire dans une temporalité assez courte, de favoriser le travail de définition préalable du sujet et surtout la mise en place des « indicateurs » et des « critères » qui leur ont été associés dans le but de répondre à la problématique. De même, l'analyse des résultats et la rédaction des conclusions de la recherche paraissaient plus importants qu'une multiplication à l'infini et pas forcément justifiée, des données destinées à alimenter l'outil d'analyse.

La durée retenue pour répondre à notre problématique a donc été une année civile.

Cette période, concernant la collecte et l'étude des magazines municipaux, a donc été l'année civile 2004, soit de janvier à décembre 2004. Le choix de cette période a en effet permis de travailler sur des magazines municipaux relativement « récents », donc en rapport avec l'actualité, ce qui est important compte tenu du fait que le travail d'enquête est mené en parallèle sur la population et sur les rédacteurs.

### 3.1.1.3 La collecte des magazines municipaux

La récolte des magazines, dont l'analyse a permis de réaliser la partie de l'étude de cas portant sur les magazines municipaux, a constitué une phase relativement importante de ce travail

<sup>52</sup> Source : document PDF de présentation de la CUS réalisé par le service des affaires économiques en décembre 2003 et disponible sur le site Internet de la CUS.

<sup>53</sup> Jérôme Vaugoyeau, *Image, environnement et communication urbaine*, mémoire de recherche de magistère 3, CESA, septembre 2000.

dans la mesure où il s'agissait de récolter une des matières premières destinées à alimenter cette recherche.

De par le choix d'une période d'analyse allant de janvier 2004 à décembre 2004, cette collecte a pu commencer dès la fin décembre 2004. Pour ce faire, un mail a été envoyé à l'ensemble des 27 communes de la CUS, soit directement au service communication quand l'adresse était disponible, soit au secrétariat de la mairie.

Ce mail contenait une rapide présentation du sujet de l'étude, mais également du cadre de la recherche. Il contenait bien évidemment une demande concernant l'envoi des documents ou à défaut la communication de l'inexistence de tout magazine municipal concernant la commune pour l'année 2004.

Cette méthode de collecte des magazines municipaux par email a cependant montré ses limites dans la mesure où plus de 15 jours après leur envoi, certains mails n'avaient toujours pas été lu. La re-formulation de certaines demandes par téléphone s'est donc avérée nécessaire.

Au final, et malgré un certain nombre de relances par mail ou par téléphone, seules 15 communes sur 27 ont envoyé leurs magazines municipaux, soit un peu plus de 55%. Ce nombre a cependant été estimé satisfaisant et suffisant pour effectuer notre analyse des magazines, mais suppose de prendre des précautions concernant l'exploitation de ces résultats, cette enquête n'étant en aucun cas exhaustive.

### **3.1.2 La construction des questionnaires**

La construction des trois questionnaires à savoir:

- celui portant sur les magazines,
- celui à destination des rédacteurs de magazines municipaux,
- et celui à destination de la population donc des lecteurs de magazines municipaux, a été menée sur la base du tableau des 19 thématiques questionnées.

La structure de chacun des trois questionnaires a donc été bâtie simultanément, de façon à ce que les réponses découlant de la mise en œuvre de ces derniers puissent être utilisées ensemble et éventuellement comparées.

Concernant le questionnaire à destination des rédacteurs, il a pu être testé sur une commune de région parisienne. En effet, une élue ainsi que la responsable de la publication municipale de cette commune ont acceptés d'y répondre, mais également de formuler des conseils afin de renforcer sa pertinence et son efficacité. Les autres questionnaires ont également été testés avant leur mise en œuvre.

Le tableau ci-dessous reprend les 19 thématiques questionnées. Pour chacune est indiqué dans une des trois colonnes de droite, quelles questions de chacun des trois questionnaires y répondent. Une case grise signifie que le questionnaire en question n'a pas vocation à répondre à cette thématique.

C'est donc à partir de ce tableau que les *réponses aux thématiques questionnées* ont été réalisées (Cf. plus loin).



| n°                                                                                                                                                                                     | Les thématiques questionnées                                                                  | R*                     | M**                          | P***                          |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| 1                                                                                                                                                                                      | La fabrication matérielle du magazine, sa distribution                                        | 1                      | 3, 6, 7,                     | 1                             |
| 2                                                                                                                                                                                      | La rédaction du magazine, sa relecture, la nature des rédacteurs ou correcteurs               | 4, 5, 6, 7             | 4, 5                         |                               |
| 3                                                                                                                                                                                      | La perception du magazine municipal par la population                                         |                        |                              | 7, 8, 9, 13, 32               |
| 4                                                                                                                                                                                      | Dans quelle mesure les rédacteurs cherchent-ils une interactivité avec la population ?        | 17, 18                 | 24, 27                       | 15, 30                        |
| 5                                                                                                                                                                                      | Quelle(s) possibilité(s) de participation pour la population à partir du magazine municipal ? | 19, 20, 21, 22, 23, 24 | 23, 25, 26, 27               |                               |
| 6                                                                                                                                                                                      | La population et sa lecture du magazine municipal                                             |                        |                              | 2, 3, 4, 5, 6, 10, 11, 21, 22 |
| 7                                                                                                                                                                                      | La place des projets d'aménagement dans le magazine municipal                                 | 11, 12, 13, 14, 15, 16 | 8, 9, 10, 12, 13, 14, 16, 18 |                               |
| 8                                                                                                                                                                                      | La population et sa connaissance des projets d'aménagement                                    |                        |                              | 18, 19, 23                    |
| 9                                                                                                                                                                                      | La population et son intérêt pour les projets d'aménagement de sa commune                     |                        |                              | 24, 28                        |
| 10                                                                                                                                                                                     | La population et sa connaissance de la notion de DLP                                          |                        |                              | 20, 31                        |
| 11                                                                                                                                                                                     | La population et sa pratique de la DLP                                                        |                        |                              | 25, 26, 27, 29, 33, 36, 37    |
| 12                                                                                                                                                                                     | Le service communication/ information de la municipalité                                      | 2, 3                   |                              |                               |
| 13                                                                                                                                                                                     | La politique de communication/information de la municipalité                                  | 28                     | 20, 28, 29                   |                               |
| 14                                                                                                                                                                                     | Marketing et/ou information ?                                                                 | 13                     | 2, 11                        | 14                            |
| 15                                                                                                                                                                                     | Ce que voudrait la population                                                                 |                        |                              | 34, 35, 36                    |
| 16                                                                                                                                                                                     | Ce que ne voudraient pas les rédacteurs                                                       | 29                     |                              |                               |
| 17                                                                                                                                                                                     | La place du débat dans le magazine municipal                                                  | 8, 25, 26, 27          | 15, 17, 19, 30, 31           | 12, 34, 34                    |
| 18                                                                                                                                                                                     | Existence d'un lien avec le magazine de l'intercommunalité                                    | 9                      |                              | 16                            |
| 19                                                                                                                                                                                     | Redondance au niveau du contenu entre le magazine municipal et intercommunal                  | 10                     | 21, 22                       |                               |
| * Questionnaire à destination des rédacteurs de magazines municipaux<br>** Enquête concernant les magazines municipaux en eux même<br>*** Questionnaire à destination de la population |                                                                                               |                        |                              |                               |

Tableau 9: les thématiques questionnées dans le cadre des questionnaires de l'étude de cas

### 3.1.3 L'analyse des magazines municipaux

Parmi les 27 communes de la Communauté Urbaine de Strasbourg auprès desquelles une demande a été faite dans le but de recevoir leur magazines municipaux édités en 2004, seulement 15 ont envoyé les documents demandés.

Elles se trouvent réparties ainsi:

|                                               | + de<br>10 000<br>habitants | 9 999 à<br>5000<br>habitants | 4 999 à<br>4000<br>habitants | 3 999 à<br>3000<br>habitants | 2 999 à<br>2000<br>habitants | 1 999 à<br>1 266<br>habitants |
|-----------------------------------------------|-----------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| Nombre total de communes dans la CUS          | 7                           | 6                            | 4                            | 2                            | 4                            | 4                             |
| Echantillon de commune enquête magazines 2004 | 6                           | 3                            | 1                            | 1                            | 2                            | 2                             |

Tableau 10: répartition par taille des communes dont les magazines municipaux ont été analysés dans le cadre de l'étude de cas

Comme le montre le tableau 10, toutes les catégories de taille de communes sont représentées à 50 % de leur effectif réel dans notre échantillon d'analyse des magazines municipaux de la CUS. Deux exceptions existent toutefois avec une catégorie surreprésentée, celle des communes de plus de 10 000 habitants alors que la catégorie des communes de 4 999 à 4000 habitants est elle sous représentée.

Malgré ces deux exceptions et de par la plus large diffusion des magazines des communes de plus de 10 000 habitants, on peut dire que notre échantillon est représentatif des magazines municipaux diffusés dans la CUS.

### 3.1.4 Le travail de terrain

Le travail de terrain se décompose en deux temps. Tout d'abord l'enquête visant à interroger la population et qui s'est déroulée sous la forme d'entretiens, le plus souvent dans la rue, et ensuite l'enquête à destination des rédacteurs de magazines municipaux qui a finalement été administrée par emails.

#### 3.1.4.1 Avec la population

La méthodologie retenue pour recueillir l'avis ainsi que la position de la population concernant les interrogations soulevées dans le cadre de cette recherche, a été de procéder à des entretiens individuels.

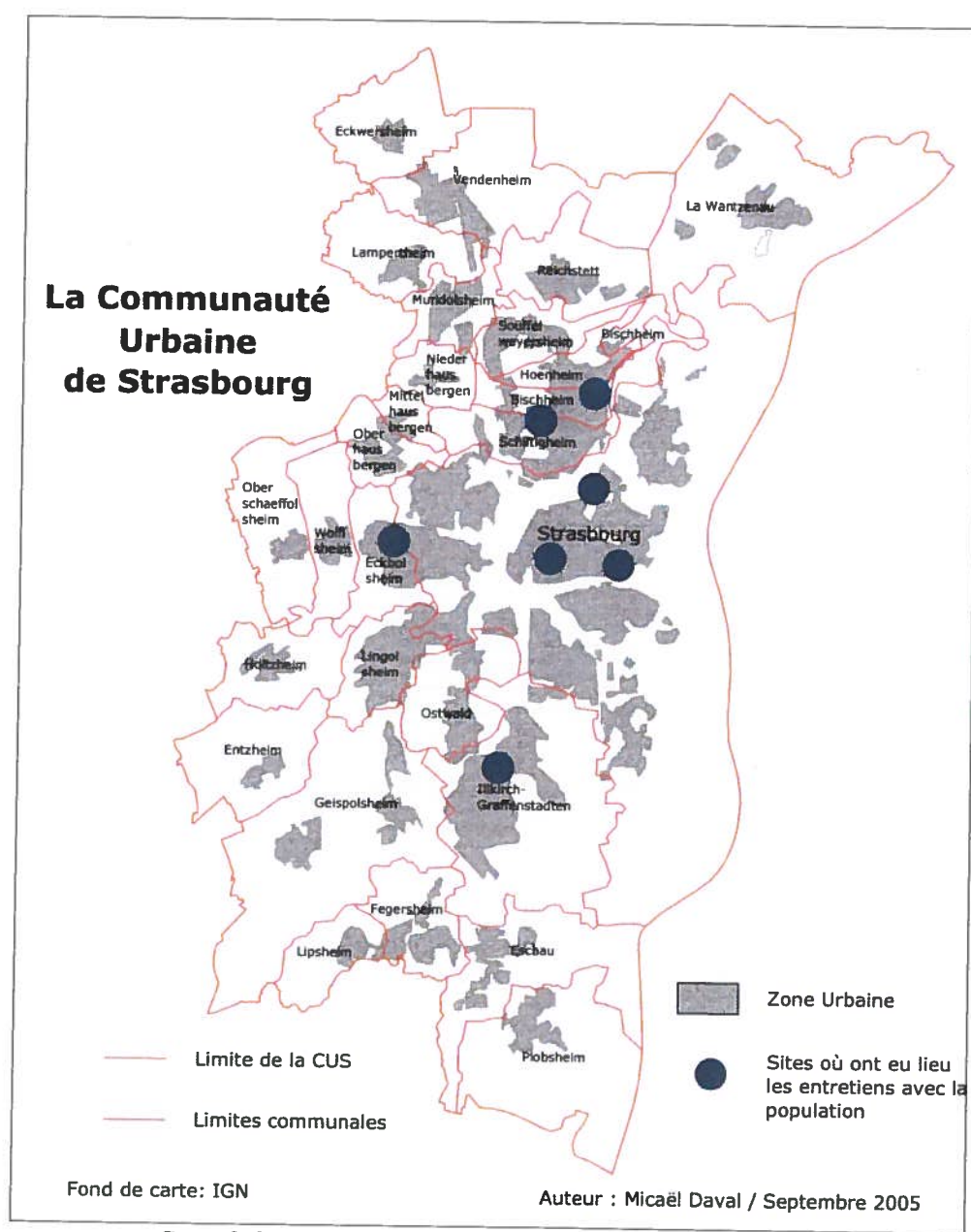
Ces entretiens ont été menés à partir du questionnaire réalisé précédemment, et ont eu une durée variant entre 10 minutes et un quart d'heure. Ils ont eu lieu sur le territoire de la Communauté Urbaine de Strasbourg entre le 14 avril 2005 et le 20 avril 2005 soit sur 7 jours.

Concernant l'échantillon de personnes interrogés, il s'est voulu le plus ouvert possible. Ainsi, il n'y a pas eu d'échantillonnage précis, les personnes interrogées étant choisies au hasard, suivant leur disponibilité (seul contrainte concernant le choix des personnes: un âge minimum



de 16 ans). C'est plutôt la diversité des lieux où les entretiens ont été réalisés qui a permis de diversifier le public interrogé, sachant que les entretiens ont été réalisés dans différents espaces publics de la CUS, à savoir:

- Une après-midi dans le quartier de la gare, à Strasbourg,
- Une après midi dans un quartier résidentiel dans la partie nord de la CUS (Schiltigheim, Bischheim),
- Une après-midi dans le plus grand parc de la ville de Strasbourg,
- A plusieurs moments, à la sortie d'un édifice religieux,
- Une après-midi sur le site et aux alentours d'un campus universitaire,
- Une après midi dans un quartier résidentiel dans la partie sud de la CUS (Illkirch-Graffenstaden),
- Une après midi dans un quartier résidentiel dans la partie ouest de la CUS (Eckbolsheim).



**Carte 2: les sites où ont eu lieu les entretiens avec la population**

Le fait d'interroger la population dans des espaces publics a permis de diversifier l'origine des personnes interrogées, du point de vue de leur commune de résidence. En effet, il a pu être constaté que le brassage et la circulation de la population sont relativement importants entre les différentes communes de la CUS, notamment en fin d'après-midi.

Le choix majoritaire de l'après-midi pour réaliser ces entretiens a été dicté par la disponibilité des personnes. En effet, divers créneaux horaires ont été testés, ce qui a permis de montrer, tout d'abord la difficulté pour mobiliser un citoyen sur un sujet portant sur "les magazines municipaux, les projets d'aménagement et la démocratie locale participative"; il faut en effet bien se l'avouer, ces différents thèmes ne passionnent pas la population, loin de là ! Mobiliser les personnes sur une durée variant entre 10 minutes et un quart d'heure a été la seconde difficulté dans la mesure où c'est une durée relativement longue pour un citoyen lambda qui n'a pas un intérêt particulier pour la démocratie locale.

C'est pour ces raisons que le créneau horaire de l'après-midi (schématiquement 15 heures, 19 heures) a été retenu puisque les gens y sont plus disponibles.

Au final, ces entretiens ont permis d'interroger 76 personnes réparties ainsi:

- En terme d'âge:

|                                                  | 0-14<br>ans | 15-24<br>ans | 25-34<br>ans | 35-44<br>ans | 45-54<br>ans | 55-64<br>ans | 65-74<br>ans | + 75<br>ans |
|--------------------------------------------------|-------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|
| Echantillon <i>enquête population avril 2005</i> | 0 %         | 27,7 %       | 21,1 %       | 14,5 %       | 14,5 %       | 8,2 %        | 7 %          | 7 %         |
| Moyenne nationale (RGP 1999)                     | 17,85 %     | 13,07 %      | 14,38 %      | 14,67 %      | 13,99 %      | 9,37 %       | 8,97 %       | 7,7 %       |

Tableau 11: répartition de l'échantillon de population interrogée en terme d'âge

- En terme de catégorie socio-professionnelle et d'activités :

|                                             | Echantillon <i>enquête population avril 2005</i> | Moyenne nationale (RGP 1999) |
|---------------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------------|
| Agriculteur, exploitant                     | 0 %                                              | 0,88 %                       |
| Artisan, commerçant, chef d'entreprise      | 1,32 %                                           | 2,61 %                       |
| Cadre, profession intellectuelle supérieure | 19,74 %                                          | 6,1 %                        |
| Profession intermédiaire                    | 6,58 %                                           | 10,44 %                      |
| Employé                                     | 13,16 %                                          | 13,92 %                      |
| Ouvrier                                     | 6,58 %                                           | 13,05 %                      |
| Retraité                                    | 17,10 %                                          | 22 %                         |
| A la recherche d'un emploi                  | 3,95 %                                           | 7 %                          |
| Lycéen, étudiant                            | 28,93 %                                          | 12 %                         |
| Au foyer                                    | 1,32 %                                           | 12 %                         |
| Autre                                       | 1,32 %                                           |                              |

Tableau 12: répartition de l'échantillon de population interrogée en terme de catégorie socio professionnelle et d'activités

- En terme de commune de résidence:

|                            | Echantillon <i>enquête population</i><br>avril 2005 | Répartition de la population de<br>la CUS |
|----------------------------|-----------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Bischheim                  | 5,5 %                                               | 3,72 %                                    |
| Eckbolsheim                | 12 %                                                | 1,32 %                                    |
| Eckwersheim                | 0 %                                                 | 0,28 %                                    |
| Entzheim                   | 0 %                                                 | 0,41 %                                    |
| Eschau                     | 0 %                                                 | 0,98 %                                    |
| Fegersheim                 | 0 %                                                 | 1,00 %                                    |
| Geispolsheim               | 0 %                                                 | 1,56 %                                    |
| Hoenheim                   | 1,5 %                                               | 2,38 %                                    |
| Holtzheim                  | 0 %                                                 | 0,61 %                                    |
| Illkirch-<br>Graffenstaden | 8,0 %                                               | 5,28 %                                    |
| Lampertheim                | 0 %                                                 | 0,65 %                                    |
| Lingolsheim                | 0 %                                                 | 3,74 %                                    |
| Lipsheim                   | 0 %                                                 | 0,50 %                                    |
| Mittelhausbergen           | 0 %                                                 | 0,37 %                                    |
| Mundolsheim                | 0 %                                                 | 1,17 %                                    |
| Niederhausbergen           | 0 %                                                 | 0,31 %                                    |
| Oberhausbergen             | 3 %                                                 | 1,00 %                                    |
| Oberschaeffolsheim         | 0 %                                                 | 0,46 %                                    |
| Ostwald                    | 0 %                                                 | 2,38 %                                    |
| Plobsheim                  | 0 %                                                 | 0,81 %                                    |
| Reichstett                 | 3 %                                                 | 1,08 %                                    |
| Schiltigheim               | 13,5 %                                              | 6,83 %                                    |
| Souffelweyersheim          | 0 %                                                 | 1,33 %                                    |
| Strasbourg                 | 32%                                                 | 58,53 %                                   |
| Vendenheim                 | 1,5 %                                               | 1,24 %                                    |
| La Wantzenau               | 0 %                                                 | 1,21 %                                    |
| Wolfisheim                 | 0 %                                                 | 0,85 %                                    |
| Hors CUS                   | 20 %                                                |                                           |

Tableau 13: répartition de l'échantillon de population interrogée en terme de commune de résidence

- En terme d'ancienneté (de résidence) dans leur commune de résidence:

|                                                     | - d'1<br>an | 1 à 2<br>ans | 2 à 5<br>ans | 5 à 10<br>ans | 10 à 20<br>ans | plus de 20<br>ans |
|-----------------------------------------------------|-------------|--------------|--------------|---------------|----------------|-------------------|
| Echantillon <i>enquête population</i><br>avril 2005 | 3 %         | 13 %         | 12 %         | 13 %          | 22 %           | 37 %              |

Tableau 14: répartition de l'échantillon de population interrogée en terme d'ancienneté de résidence dans leur commune de référence

### 3.1.4.2 Avec les rédacteurs

Une fois le questionnaire à destination des rédacteurs de magazines municipaux réalisé, il a été envoyé par email à l'ensemble des 27 communes composant la CUS, puis de nombreuses relances ont été effectuées à intervalles réguliers, aussi bien par téléphone que par email. Le



premier envoi du questionnaire a été fait au mois de mai 2005 et les relances ont été reconduites jusqu'à la mi-août 2005.

Parmi ces 27 communes de la Communauté Urbaine de Strasbourg auprès desquelles le questionnaire destiné aux rédacteurs a été adressé, seulement 10 y ont répondu. C'est à cause de ce faible taux de réponse que les réponses au questionnaire d'une commune "test" hors CUS ont été prises en compte (voir plus haut dans le paragraphe concernant la construction des questionnaires).

Les communes qui constituent notre échantillon de réponse concernant l'enquête destinée aux rédacteurs se trouvent réparties ainsi:

|                                                                | + de<br>10 000<br>habitants | 9 999 à<br>5000<br>habitants | 4 999 à<br>4000<br>habitants | 3 999 à<br>3000<br>habitants | 2 999 à<br>2000<br>habitants | 1 999 à<br>1 266<br>habitants |
|----------------------------------------------------------------|-----------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|-------------------------------|
| Nombre total de<br>communes dans<br>la CUS                     | 7                           | 6                            | 4                            | 2                            | 4                            | 4                             |
| Echantillon de<br>commune<br>enquête<br>rédacteurs mai<br>2005 | 5                           | 1 + 1 hors<br>CUS            | 0                            | 2                            | 2                            | 0                             |

Tableau 15: répartition par taille des communes qui ont répondu à l'enquête rédacteurs dans le cadre de l'étude de cas

Encore une fois, les communes de plus de 10 000 habitants se trouvent sur-représentées dans notre échantillon ce qui s'explique sans doute par la plus grande facilité pour ces communes, toutes dotées de services communication, de répondre à une telle enquête. On notera cependant que deux catégories de tailles de communes parmi les trois plus petites sont représentées à la moitié de leur effectif total, dans notre échantillon.

Deux absences de taille, celles de Strasbourg et de la CUS qui n'ont, semble-t-il, pas souhaité répondre à cette enquête, malgré de nombreuses relances.

### Synthèse :

L'étude de cas mise en œuvre pour répondre à la problématique s'est inscrite sur le territoire de la Communauté Urbaine de Strasbourg qui compte 27 communes. Elle a porté sur trois objets: les magazines municipaux, les rédacteurs de magazines municipaux et enfin la population. Les trois questionnaires destinés à interroger chacun un de ces trois "objets" ont été construits ensemble dans le but de pouvoir répondre aux thématiques précédemment dégagées, mais également de façon à ce que les réponses recueillies puissent être confrontées. Après avoir été testés, les trois questionnaires ont été administrés à leur cible.

## 3.2 Les résultats de la recherche

Nous arrivons ici dans la dernière ligne droite de ce travail, celle des résultats. Dans un premier temps, une réponse, globale aux trois questionnaires, a été apportée à chaque thématique (Cf. *tableau des 19 thématiques questionnées*). Une réponse synthétique à la problématique a ensuite été rédigée, puis enfin une partie regroupant un certain nombre de préconisations pour une application pratique.

Pour rappel, concernant les résultats de l'étude de cas et l'exploitation statistique qui en a été faite, la taille des échantillons analysés est la suivante :

- ✓ l'enquête portant sur la population a permis de mener 76 entretiens,
- ✓ l'analyse des magazines municipaux a concerné 15 communes (sur les 27 que compte la Communauté Urbaine de Strasbourg),
- ✓ l'enquête portant sur les rédacteurs de magazines municipaux a permis de recueillir l'avis de 11 rédacteurs.

L'intégralité des réponses apportées à chacun des trois questionnaires figure en annexe, chaque question se trouvant détaillée.

### 3.2.1 Les réponses aux thématiques questionnées

Ces réponses apportées à chacune des 19 thématiques questionnées ont été construites en s'appuyant sur les réponses aux trois questionnaires réalisés dans le cadre de l'étude de cas. Les références des questions utilisées pour chaque thématique se trouvent reprises plus haut, dans le tableau des thématiques questionnées.

#### 1- La fabrication matérielle du magazine, sa distribution

Le rythme de parution des magazines municipaux est extrêmement variable, de 12 numéros par an à un unique numéro, les fréquences les plus courantes étant 12 numéros, 4 numéros et 2 numéros annuels. Dans le cas des fréquences de parution les plus basses, les communes éditent fréquemment un numéro annuel spécial qui sort en décembre ou janvier. Concernant la reproduction des magazines, elle est pratiquement réalisée dans la totalité des cas par une imprimerie et non plus en interne. Enfin, concernant le ratio de tirage, en moyenne 1 magazine est tiré pour 2 habitants.

Alors que les municipalités estiment que 100 % des foyers sont couverts par la distribution du magazine municipal, un peu plus de 9 % de la population interrogée déclare ne pas le recevoir.

#### 2 - La rédaction du magazine, sa relecture, la nature des rédacteurs ou correcteurs

La quasi-totalité (93 %) des magazines contiennent un éditorial signé du maire qui fait dans un cas sur deux 1 page et dans l'autre cas une demi page. Dans 86 % des cas, cet éditorial est accompagné de la photo du maire.

Les articles ne sont signés par leur auteur que dans 20 % des cas. Ils sont rédigés à part égal par des journalistes, des élus et des associatifs (29 % pour chaque), et dans une moindre mesure par des techniciens (13 %).

Le choix des sujets se fait sans surprise en fonction de l'actualité locale et avec l'aval d'élus. Plus de 80 % des rédacteurs estiment qu'il existe des thématiques plus sensibles qu'il s'agit donc d'aborder et de traiter avec précautions.

La totalité des magazines sont relus avant impression par des comités de rédaction composés pour 25 % de maires, 50 % d'autres élus de la majorité, 15 % de DGS et très rarement d'élus de l'opposition ou de journalistes (5 %).

### 3 - La perception du magazine municipal par la population

69 % des personnes interrogées donnent un qualificatif positif à leur magazine municipal contre 31 % qui le considèrent de façon négative. Elles sont encore plus nombreuses (78 %) à faire confiance aux informations délivrées par le magazine municipal, estimant pourtant pour 79 % d'entre elles que la municipalité l'utilise pour faire sa publicité (seuls 21 % estime qu'il est politiquement neutre).

Concernant la politique générale de communication de leur commune, 69 % des personnes sont satisfaites, 27 % la jugent insuffisante alors que seuls 4 % estiment qu'il y en a trop.

Enfin, ils ne sont que 40 % des interrogés à estimer que leur municipalité a une réelle volonté d'encourager la participation de la population à la vie de la commune, ainsi qu'aux projets d'aménagement, que ce soit à travers le magazine municipal ou par un autres moyen.

### 4 - Dans quelle mesure les rédacteurs cherchent-ils une interactivité avec la population ?

D'une manière générale, on peut considérer que l'espace dédié aux lecteurs, quand il est présent, ne bénéficie pas d'une mise en page particulièrement attractive qui attire l'œil du lecteur. Il ne bénéficie pas non plus d'une quelconque publicité incitant les lecteurs à envoyer des articles.

La population estime à près de 60 % que son magazine n'évolue pas en fonction de ses attentes et de ses demandes, chiffre à mettre en corrélation avec les 43 % des rédacteurs qui affirment modifier le contenu du magazine municipal en fonction des réactions et demandes des lecteurs. Ces derniers ne sont pourtant que 9 % à avoir déjà réalisé des enquêtes de satisfaction auprès de la population concernant leur magazine.

Enfin, 60 % de la population estime que le magazine municipal n'est pas un instrument qui lui permet de réagir face à un projet de la municipalité.

### 5 - Quelle(s) possibilité(s) de participation pour la population à partir du magazine municipal ?

Les rédacteurs de magazines municipaux affirment qu'il n'existe aucune censure concernant les courriers envoyés par les lecteurs dans le but d'être publiés (autre bien évidemment que celle concernant les insultes ou propos orduriers). Une affirmation à nuancer compte tenu du nombre de magazines qui offrent à la population la possibilité de s'exprimer: 27 % d'après ce qu'affirment les rédacteurs mais 20 % seulement d'après l'analyse des magazines. Une différence qui s'explique par le fait que *cet espace est rarement voire même jamais utilisé*, dicit certains rédacteurs. Les rubriques de type "courriers des lecteurs" n'ont ainsi été observées que dans des magazines supérieurs à 30 pages et n'occupent jamais plus d'une demi page. A ce sujet, la totalité des rédacteurs affirment que la taille de cet espace est uniquement déterminée par le nombre d'articles envoyés par la population. Une explication à ce faible nombre de réactions de la part de la population est peut-être l'absence totale de publicité concernant la possibilité pour la population de s'exprimer ainsi.

La plupart des rédacteurs de magazines municipaux indiquent qu'ils reçoivent *très peu de réactions*, que cela est *très rare*, *3 ou 4 réactions par numéro au maximum*,... Les réactions reçues sont davantage orales, quelquefois par email ou par téléphone, en tous cas très peu de lettres. Elles portent généralement sur des oublis, des précisions apportées aux articles, ou encore des demandes concernant l'insertion d'informations associatives ou liées aux relations

de voisinage (bruit, salubrité publique,...). Enfin, quelques réactions émanent d'habitants n'ayant pas reçu le magazine municipal ou l'ayant égaré et le réclamant.

Parmi les rares espaces réservés aux courriers des lecteurs, 1 sur 2 contient un article qui porte sur le sujet des projets d'aménagements. Cependant, aucune critique négative n'a été repérée dans l'ensemble de ces courriers envoyés par la population. Partant de ce constat et de l'affirmation qu'il n'existe aucune censure de la part des rédacteurs, on peut donc en déduire que la population n'enverrait que des articles proposant des projets ou des actions, ou apportant un détail, une correction et jamais d'article de désapprobation face à une action ou un projet de la municipalité.

Les associations sont de leur côté considérées comme des acteurs privilégiés dans l'animation et la vie de la commune et occupent à ce titre une place très importante dans les magazines municipaux, 100 % des rédacteurs affirmant leur donner la possibilité d'écrire des articles de façon privilégiée.

#### **6 - La population et sa lecture du magazine municipal**

Plus de 88 % des personnes interrogées affirment lire le magazine municipal de leur commune. Seuls 1,6 % des lecteurs consacrent moins de 2 minutes au magazine municipal alors que 6,5 % affirment lui consacrer plus d'une demi heure. Le temps moyen de lecture réservé au magazine municipal se situe au delà de 13 minutes par numéro.

56 % des lecteurs affirment le lire en entier mais 58 % avouent qu'il existe des rubriques qu'ils ne lisent pas, les plus citées étant les comptes rendus du conseil municipal ou de réunions diverses, la présentation du budget municipal, ce qui concerne le 3ème âge ou la petite enfance et enfin les grands anniversaires.

91 % déclarent lire les articles concernant les projets d'aménagement alors que seuls 56 % lisent l'édito du maire et 65 % les espaces d'expression libre réservés à l'opposition municipale lorsqu'ils existent.

Concernant le moyen d'information par lequel la population affirme être informée des projets de la municipalité et des procédures de consultation, seuls 19 % citent le magazine municipal, 19 % également les amis, la famille ainsi que le quotidien régional; 12 % la télévision, 7 % le magazine intercommunal puis Internet et la radio avec respectivement 3 et 2 %. 13 % n'auraient aucune idée de la façon d'obtenir des informations supplémentaires alors que chez ceux qui ont une idée, 64 % se rendraient à la mairie, 27 % iraient voir sur Internet et 9 % liraient davantage les journaux.

#### **7 - La place des projets d'aménagement dans le magazine municipal**

Pratiquement la totalité des magazines municipaux parlent des projets d'aménagement de la commune. 66 % des magazines consacrent entre 5 et 10 % de leurs pages à ce sujet alors qu'à l'extrême, 14 % vont jusqu'à occuper avec ce type d'article de 18,7 à 25 % de leur magazine. En outre, l'analyse des magazines a montré que l'on parle des projets à 40 % au moment de leur réalisation, à 26 % à la mise en service, à 20 % à l'occasion de l'inauguration, et seulement à 14 % pendant la période de conception et d'étude. Sur ce point, les rédacteurs de magazines déclarent eux que l'on parle des projets à 28 % (seulement) au moment de leur réalisation, à 14 % à la mise en service, à 22 % à l'occasion de l'inauguration, à 22 % également pendant la période de conception et d'étude et surtout à 14 % pendant la période de réflexion préalable au projet.

L'opposition profite dans 70 % des cas des espaces qui lui sont accordés pour évoquer les projets d'aménagement et dans la même proportion pour faire des propositions.

De l'avis des rédacteurs, les projets d'aménagement constituent une des thématiques les plus importantes auxquelles ils attribuent en général le 1<sup>er</sup>, 2<sup>ème</sup> ou 3<sup>ème</sup> rang. Ils estiment cependant à plus de 80 % que c'est un sujet sur lequel il faut faire particulièrement attention au contenu des articles ainsi qu'à la formulation. Pour eux, la finalité à parler de ces projets est: pour 33 % de donner les raisons qui justifient ces projets et leurs coûts, pour 33 % également d'informer les habitants afin d'introduire une réflexion participative et d'impliquer la population, à 28 % d'avertir les riverains des modifications et travaux et de justifier les nuisances, et enfin à 7 % de simplement informer la population.

Les articles portant sur les projets d'aménagement sont dans la moitié des cas écrits par des "journalistes", mais également souvent par des élus. Ils sont pour moitié relus par des techniciens et pour l'autre moitié par des élus. Ces articles sont à plus de 71 % des dossiers, et donc plus rarement des brèves ce qui est lié au fait que dans près de 60 % des cas, ils sont détaillés avec la présence de plans, de schémas, de croquis... Les numéros spéciaux portant sur un projet spécifique sont relativement rares (moins de 30 % des communes interrogées en ont déjà réalisées et rarement plus d'un par an) et portent généralement sur des projets phares.

#### 8 - La population et sa connaissance des projets d'aménagement

La population interrogée estime à 78 % être globalement au courant des projets futurs concernant sa commune, et à plus de 80 % des projets mis en place par l'intercommunalité. Environ 20 % de la population avoue donc n'être pas informé, même globalement de ces projets.

A ce propos, 65 % estiment être suffisamment informés grâce aux divers moyens mis en œuvre, sur les projets d'aménagement et sur les procédures de participation, ce qui signifie que 35 % des personnes interrogées estimerait que les moyens d'information mis en œuvre ne sont pas suffisants.

#### 9 - La population et son intérêt pour les projets d'aménagement de sa commune

76 % des personnes sont intéressées et se sentent concernées par les projets d'aménagement concernant leur commune. A ce sujet, ils sont 71 % à avoir déjà été en désaccord avec un projet ou une réalisation de la municipalité, ce qui confirme le fait que la population se forge une opinion concernant les projets mis en œuvre.

#### 10 - La population et sa connaissance de la notion de DLP

Seulement 37 % de la population interrogée déclare avoir déjà eu connaissance de procédures d'enquête ou de consultation publique pour des projets situés sur sa commune ou sur le territoire de l'intercommunalité. Par conséquent et sachant que tous les territoires de résidence des personnes interrogées ont connu au moins une telle procédure dans les 5 dernières années, on en déduit que 63 % de la population n'en a jamais eu connaissance.

Seules 21 % des personnes interrogées ont au moins une vague idée de ce qu'est la *démocratie locale participative*.

#### 11- La population et sa pratique de la DLP

Quand on leur demande s'ils estiment participer activement à la vie de leur commune et à ses projets d'aménagement, seulement 21 % des personnes répondent *oui*. Cependant, dans l'ensemble des moyens de participation cités, jamais la participation à une enquête publique ou assimilé n'a été citée de façon spontanée, au contraire de la participation active à la vie associative (associations de parents d'élèves, de quartiers, d'usagers, de commerçants,...), ou encore du fait de s'adresser directement au maire.



Quand on leur pose directement la question, 26 % des personnes se souviennent qu'un jour elles ont participé à une consultation publique, à une enquête publique ou à un conseil de la démocratie locale, mais ce chiffre est à nuancer dans la mesure où un certain nombre de personnes confondent les enquêtes publiques avec les sondages commerciaux pratiqués sur les trottoirs par des organismes privés !

Seulement 26 % des personnes en désaccord avec un projet ou une décision municipale ont réagi, le plus souvent en signant une pétition ou en allant directement voir le maire, beaucoup plus rarement en s'exprimant lors d'une réunion publique ou d'un comité de quartier.

*Le manque d'intérêt et un choix délibéré de non participation* sont les arguments avancés dans 44 % des cas pour expliquer la non participation aux consultations locales ; pour 38 % il s'agit d'un *manque de temps*, et pour les 18 % restant *un manque d'informations sur les projets et les possibilités de participation*.

Concernant l'avenir et après avoir été légèrement sensibilisées aux enjeux de la démocratie locale participative, seulement 32 % des personnes interrogées seraient prêtes à s'investir davantage dans la vie de leur commune ou dans les différents projets d'aménagement, à participer à quelques consultations, réunions ou enquêtes publiques. La faiblesse de ce pourcentage explique peut-être que seulement 58 % des interrogés souhaiteraient davantage de moyens pour leur participation : les demandes se portent majoritairement sur *davantage d'informations sur les projets dans leur phase de réflexion mais également sur les moyens de participation*. La création de "courriers des lecteurs" et davantage de réunions publiques mieux annoncées font également partie des revendications. Enfin, 83 % des personnes qui réclament davantage de moyens pour leur participation à la démocratie locale seraient prêtes à participer davantage si elles les obtenaient.

## 12- Le service communication/ information de la municipalité

Concernant le budget annuel dont disposent les communes pour réaliser, reproduire et distribuer leur magazine municipal, il existe 4 grands types de budgets en ordre de grandeur, qui correspondent généralement à la taille des communes: un premier groupe qui représente 27 % des communes interrogées a un budget compris entre 3 000 et 5 500 €, le second groupe qui dispose de 10 000 à 10 500 € représente 19 % des communes, enfin les deux derniers groupes représentent chacun 27 % des communes, l'avant-dernier avec des budgets compris entre 17 500 et 24 000 € et le dernier avec des budgets allant de 60 000 à 70 000 €.

Concernant la rédaction du magazine, elle est dans 27 % des cas réalisée par une seule personne, dans 19 % par deux personnes, dans 27 % par trois personnes et dans 27 % par 5 à 9 personnes. Il y a collaboration de bénévoles pour la rédaction d'un magazine municipal sur deux, ces derniers étant le plus souvent des élus ou, moins souvent, des personnes appartenant au monde associatif local.

## 13 - La politique de communication/information de la municipalité

Dans 62 % des cas, l'espace réservé à l'opposition municipale démontre le passage sous silence, dans le reste du magazine municipal, de sujets importants concernant la vie de la commune.

Seulement 34 % des communes ont publié au moins une fois dans leur magazine en 2004, une publicité sur une enquête publique, une réunion publique ou une exposition portant sur un projet d'aménagement et, chiffre peu surprenant, moins de 30 % des magazines tentent de développer un minimum la participation des habitants.

D'une manière générale, deux tiers des personnes interrogées s'estiment satisfaites de la politique de communication mise en place par leur municipalité.

50 % des rédacteurs de magazines municipaux interrogés estiment qu'il serait possible de développer la démocratie locale participative autour des projets d'aménagement de leur commune à partir du magazine municipal. Un sur deux estime également que cela est tout à fait envisageable.

- *"L'expérience des débats citoyens est un axe pour développer cette démocratie participative et le magazine municipal est un des vecteurs pour la promouvoir, tout comme la place qu'il réserve aux réunions de quartier organisées régulièrement."*
- *"L'idée est intéressante, mais elle implique de réviser le concept de démocratie participative. En général, les habitants sont amenés à s'exprimer lors de réunions de quartiers. Quel est le moyen d'assurer aux habitants un respect de cette démocratie? Je pense que la « censure » est bien évidemment mais malheureusement présente dans toutes les rédactions de journaux d'information municipaux et qu'il reste délicat pour un maire, surtout à l'approche d'élection de permettre un débat ouvert et écrit."*
- *"Oui à condition que les règles du jeu soient clairement établies (et acceptées par les parties en présence) à l'avance c'est-à-dire que l'intérêt particulier ne se substitue pas à l'intérêt collectif et que le débat ne soit pas un leurre, c'est-à-dire un lieu où les décisions politiques sont déjà arrêtées à l'avance, sans laisser de place aux échanges d'idées."*
- *"L'outil le mieux adapté reste les réunions ou un document dédié au projet."*
- *"Les gens ne sont pas assez réactifs face à l'écrit ou du moins peu le sont, cela écarterait du débat la majorité de la population et nuirait à l'expression même de la démocratie locale."*

#### 14 - Marketing et/ou information ?

Au niveau du titre donné aux publications municipales, la première place revient à *Info*, avec 34 %, viennent ensuite *Bulletin* et *Magazine* avec 20 % chacun ; les 26 % restant portent des noms parfois évocateurs comme *Le relais* ou *Entre nous*.

Concernant les articles portant sur les projets d'aménagement et les réalisations nouvelles, ils sont dans près de 80 % des cas écrits de façon à valoriser le maire et son équipe et non pas simplement de façon informative.

Les lecteurs sont 72 % à penser que le magazine de leur commune est *celui de la municipalité* alors qu'ils ne sont que 28 % à penser au contraire que c'est *celui des habitants de la commune*.

Concernant les rédacteurs, la finalité selon eux des articles portant sur les projets d'aménagement semble d'abord être la justification des décisions de la municipalité ; en effet, il s'agit pour eux dans 33 % des cas de *donner les raisons qui justifient ces projets et leurs coûts*, à 28 % d'*avertir les riverains des modifications et travaux ainsi que de justifier les nuisances*, à 7 % de simplement *informer la population (?)*, et enfin seulement pour 33 % d'*informer les habitants afin d'introduire une réflexion participative et d'impliquer la population*.

#### 15 - Ce que voudrait la population

A une très large majorité (83 %), la population serait favorable à la publication dans le magazine municipal de débats sur les projets d'aménagement de la municipalité, débats auxquels la population pourrait participer. Ils sont un peu moins nombreux (60 %) à souhaiter la publication de débats sur d'autres sujets comme la place du monde associatif dans la vie de la commune, l'action sociale de la municipalité, le stationnement, la propreté, les transports publics,... Enfin, ils sont 58 % à demander davantage d'informations sur les projets d'aménagement (notamment dans leur phase de réflexion), ainsi que sur les moyens de participation.

## 16 - Ce que ne voudraient pas les rédacteurs

Quand on leur demande quelles seraient d'après eux les éventuelles incompatibilités, contraintes, voir même dangers à transformer un magazine municipal en outil au service de la démocratie locale participative, les rédacteurs de magazines municipaux mettent en avant les éléments suivants:

- *le magazine municipal ne doit pas passer à côté de sa mission principale qui est d'informer les habitants de la commune et de leur présenter les actions et projets menés par la municipalité en place,*
- *le magazine municipal est en second un outil pour développer l'animation culturelle, de loisirs et sportive dans la ville. Il n'y a pas donc pas d'incompatibilité entre magazine municipal et démocratie locale participative,*
- *il ne faudrait pas que le magazine laisse progressivement la place à un outil de sondage ou de statistique uniquement utilisé comme une sorte de tribune libre d'où pourrait émerger toutes sortes d'idées,*
- *le magazine municipal peut être un outil au service de la démocratie locale participative, à condition qu'il ne le soit pas régulièrement mais exceptionnellement, lorsque des sujets majeurs justifient une participation des citoyens,*
- *si pour le rédacteur, l'introduction de cette démocratie locale participative est un bienfait, la question est un peu plus délicate pour les élus, et si ce dialogue est encouragé, les risques restent la censure ou la non publication,*
- *la démocratie locale participative, si elle peut être encouragée, ne peut se comprendre, s'entendre ou se développer que si l'on prend en compte l'histoire sociale et politique du pays, de la région ou du département, tout comme les relations sociales,*
- *le magazine municipal est avant tout un outil d'information (réponse d'un élu adjoint à la communication),*
- *il est difficile d'obtenir une réactivité de la part de la population, de même que les échanges uniquement écrits sont relativement difficiles,*
- *il est à craindre que le magazine municipal devienne le lieu des lamentations de citoyens mécontents et virulents,*
- *n'interviendraient que les "ultras" de chaque camp, les "modérés" ne prenant pas forcément la peine d'écrire,*
- *le magazine doit délivrer l'information, susciter les réactions mais ne remplace pas les réunions de quartier, les contacts avec le milieu associatif... La participation de la population restant essentiellement orale, spontanée, les élus doivent rester au contact du terrain.*

## 17 - La place du débat dans le magazine municipal

Dans 53 % des magazines municipaux, il n'existe pas d'espace réservé à l'expression de l'opposition. 20 % des magazines réservent entre 1 et 2,5 % de leur espace à cette rubrique, le même pourcentage de magazines offrant de 3 à 5 % de leurs pages. Enfin, seulement 7 % des publications municipales consacrent plus de 5 % de leurs pages à cette rubrique. Dans 57 % des cas où cette rubrique est présente, l'opposition en profite pour adresser des critiques importantes aux projets de la municipalité (et non pas simplement des critiques juste pour la forme, par esprit d'opposition). Suite à ces critiques, la majorité municipale répond d'une manière ou d'une autre dans 42 % des cas dans le magazine où ces attaques lui sont adressées, dans 16 % des cas dans le numéro suivant et dans 42 % des cas jamais.

Concernant la gestion de ces espaces d'expression libre, les pratiques semblent très diverses entre des communes qui annoncent que *l'opposition a toute la place qu'elle désire*, des communes qui attribuent *150 ou 200 mots par liste d'opposition, une page à partager par*

*l'ensemble des groupes d'opposition, une demi page pour l'opposition et une page pour la majorité ou encore l'opposition ne souhaite pas s'exprimer !*

93 % des personnes interrogées trouvent intéressant que des critiques soient directement adressées à l'équipe municipale concernant son action dans le magazine via les espaces réservés à l'opposition. Elles voient ces espaces comme le moyen: *d'introduire davantage d'objectivité dans le magazine, d'avoir divers avis, diverses opinions, moins de propagandisme, une information plus objective, un complément d'informations, une autre vision de la vie locale, un échange d'idées, une liberté d'expression.* Certains estiment que *c'est le seul endroit où l'opposition peut s'exprimer, que c'est une rubrique importante, que cette rubrique devrait être plus importante.* En outre, plus de 80 % de la population souhaiterait l'introduction de véritables débats autour des projets d'aménagement dans le magazine municipal.

Aucun des magazines analysés n'a publié de véritable débat organisé autour d'un projet d'aménagement. Aucun non plus n'a fait état d'une demande explicite concernant un appel à idées auprès de la population, sur le sujet d'un projet d'aménagement municipal.

D'après les rédacteurs, 10 % des magazines auraient au moins une fois contenus un débat concernant un projet d'aménagement. Cela s'est dans tous les cas fait sous la forme d'une synthèse d'un débat public, synthèse qui a été rédigée par la rédaction du magazine municipal avant d'y être publiée. De nombreux rédacteurs qui n'ont jamais tenté l'expérience estiment cela possible mais pour eux, cela ne pourrait se faire *que sur de gros projets* et nécessiterait *une forte mobilisation des élus ainsi qu'une bonne préparation.*

Les arguments en faveur du non: *les délais de parution du magazine municipal sont trop longs, la taille du magazine est trop petite, le débat serait trop figé, pas assez vivant, cela nécessiterait trop de temps et de personnel.*

#### 18 - Existence d'un lien avec le magazine de l'intercommunalité

30 % des personnes interrogées qui habitent dans une intercommunalité réalisant son propre magazine ne le reçoivent pas. Dans la part des personnes qui le reçoivent, 73 % le lisent.

Seuls 10 % des rédacteurs de magazines municipaux faisant partie d'une intercommunalité déclarent avoir un contact avec les rédacteurs du magazine intercommunal.

#### 19 - Redondance au niveau du contenu entre le magazine municipal et intercommunal

Il n'existe a priori pas de ressemblance entre le format, la ligne éditoriale du magazine de l'intercommunalité et ceux des communes. Cependant, il existe dans 34 % des cas des articles dont le sujet est redondant entre les deux types de magazines.

Cela paraît tout à fait normal dans la mesure où la totalité des rédacteurs de magazines municipaux qui ont répondu à l'enquête, déclarent travailler de façon totalement séparée par rapport aux rédacteurs du magazine intercommunal.

De leur côté, 76 % des personnes interrogées estiment que le magazine de l'intercommunalité est complémentaire au magazine communal ; 24 % le jugent inutile.

### 3.2.2 Réponse synthétique à notre problématique

Après ce détail des réponses apportées à chacune des 19 thématiques explorées, il a paru indispensable de proposer une réponse synthétique à notre problématique, décomposée en 3 points présentés ci-dessous.

### **3.2.2.1 Une population majoritairement non intéressée par la participation mais avide d'informations**

La population avoue dans une large proportion avoir d'autres priorités que la participation aux consultations organisées autour des projets d'aménagement de sa commune. Beaucoup vont même jusqu'à déclarer que le fait de ne pas s'occuper des projets de la municipalité (au-delà de la simple information) et de ne pas participer aux consultations est un choix délibéré et durable.

Cependant, une proportion encore plus importante de la population se dit intéressée et se sent néanmoins concernée par ces mêmes projets. Cela explique le taux de lecture exceptionnel du magazine municipal (88 % de la population) et la durée qui est consacrée à la lecture de chaque numéro (en moyenne 13 minutes).

On se trouve donc face à une population avide d'informations et qui se sent concernée par les projets d'aménagement mais qui, étrangement, n'y participe pas. Cette situation paraît donc être l'illustration d'un dysfonctionnement ou d'une inadaptation des moyens de participation mis à la disposition de la population, ou encore d'une absence de connaissance des enjeux de cette dernière par les citoyens, pour l'avenir de leur territoire.

### **3.2.2.2 Peu de moyens de participation dans les magazines municipaux actuels mais des rédacteurs non opposés à l'utilisation de ces derniers au service de la démocratie locale participative**

Très peu de magazines municipaux proposent des espaces d'expression aptes à développer la participation et les réactions de la population face aux projets municipaux. De même, les débats sont absents de ces publications, de sorte que la population le considère davantage comme le magazine de la municipalité que comme celui des habitants; pour elle, il s'agirait donc plus d'un magazine de propagande autour des actions de la majorité municipale, impression heureusement atténuée par la timide présence des espaces d'expression libre réservés aux groupes d'opposition.

Cependant, la moitié des rédacteurs de magazines municipaux s'accordent pour dire qu'il serait non seulement possible mais également tout à fait envisageable, de développer la participation de la population aux projets d'aménagement municipaux à partir du magazine ou de la publication municipale.

### **3.2.2.3 Une place du magazine municipal dans le processus de démocratie locale participative qui serait davantage celle d'un vecteur d'informations intègres**

Comme l'ont rappelé de nombreux rédacteurs de magazines municipaux, ce dernier est avant tout un outil d'information pour la population, des actions et projets mis en oeuvre dans la commune. Il paraît également difficile de vouloir instituer une participation de la population par l'écrit, directement dans le magazine municipal, ce qui risquerait d'écarter une partie de la population, peu habile à manier l'écrit. L'autre raison est que la démocratie locale est caractérisée par une proximité, un rapprochement et un contact direct entre la population et les élus locaux.

La place du magazine municipal dans le processus de démocratie locale participative serait donc davantage celle d'un vecteur d'informations intègres. Par là, nous entendons la diffusion des informations indispensables à la mise en oeuvre d'un processus de participation de la

population aux projets, cette information se devant impérativement de revêtir un certain nombre de qualités.

Dans cette optique, les informations autour des projets d'aménagement doivent ainsi pouvoir être authentifiées, être politiquement neutres, faire le tour de l'ensemble du sujet ou encore être compréhensibles par des non spécialistes.

**Si demain le magazine municipal est capable de fournir cette information, mais également de rendre compte régulièrement des débats publics et des avancées dues à la participation autour des projets d'aménagement, ainsi que de faire la publicité des actions de participation mises en œuvre (et des avantages pour la population d'y participer), on pourra considérer qu'il aura accompli sa tâche en faveur de la démocratie locale participative.**

### **3.2.3 Les préconisations qui ressortent de cette recherche**

Il apparaît indispensable, à l'issue d'un tel travail de recherche, de tirer des conclusions, mais également d'en ressortir quelques préconisations. Ces dernières sont le plus souvent issues de constats opérés au cours de ce travail, mais s'inspirent également d'idées récoltées au cours des différentes enquêtes réalisées dans le cadre de cette recherche, que ce soit auprès de la population, d'après les réponses formulées par les rédacteurs ou encore suite à l'analyse des magazines municipaux des communes de la CUS ou d'ailleurs.

Deux grands types de préconisations ont été dégagés. Le premier type porte exclusivement sur le magazine municipal en lui même, que ce soit son contenu ou sa forme, et le second type sous la forme de préconisations *dites* en complément à l'action du magazine municipal.

#### **3.2.3.1 Des préconisations concernant le magazine municipal**

Ce premier type de préconisations porte donc sur la rédaction des articles de magazines municipaux, ainsi que sur la forme de ces derniers et a pour objectif d'améliorer l'impact de ce type de publications en faveur de la participation démocratique de la population locale aux projets d'aménagement et de développement du territoire.

##### ***3.2.3.1.1 Développer la création des espaces de type "courriers des lecteurs"***

Dans le contexte actuel de développement de la démocratie locale et des procédures participatives, mais également dans celui de lois comme celle du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, la création d'un espaces type « courriers des lecteurs » dans les magazines municipaux des communes de plus de 5000 habitants paraîtrait être un minimum.

En effet, à cette taille, les communes ne sont plus vraiment des villages où chacun connaît au moins un membre du conseil municipal et où les informations (et les revendications) passent oralement. On peut donc légitimement estimer que réserver une page du magazine à l'expression libre des citoyens (en plus de l'espace que la loi réserve aux groupes politiques non représentés dans la majorité municipale) permettrait d'en faire une publication qui soit réellement celle des habitants de la commune, et non pas uniquement la vitrine de l'action municipale.



### **3.2.3.1.2 *Rendre attractif à la lecture les espaces de type "courriers des lecteurs"***

L'enquête menée auprès de la population a permis de s'apercevoir qu'un nombre non négligeable de personnes lisant le magazine d'une des rares communes proposant un espace type « courriers des lecteurs » ne savaient même pas qu'il existait une telle rubrique dans leur magazine municipal.

Il serait donc intéressant de développer une mise en page spécifique et particulièrement attractive pour cette rubrique qui est bien souvent "coincée" en début ou en fin de magazine, et constituée de petites lettres de lecteurs donnant d'un point de vue visuel une page totalement déstructurée.

L'idée pourrait donc être :

- d'accorder une page complète au courrier des lecteurs (et non pas un morceau de page),
- de lui définir une couleur de fond tranchée du reste du magazine qui fasse qu'en feuilletant le magazine, cette page attire l'œil,
- ou encore de structurer au mieux la succession d'articles de façon à rendre la lecture de la page la plus attractive possible.

### **3.2.3.1.3 *Faire davantage de publicité autour des possibilités d'expression de la population dans les magazines où cela est proposé***

L'analyse des magazines municipaux proposant aux lecteurs de publier leurs courriers a montré l'absence de publicité bien visible encourageant ces derniers à envoyer des articles.

Il serait pourtant simple d'inclure dans le magazine quelques bandeaux ou encadrés encourageant à la réaction et à la participation des habitants, en n'oubliant pas d'indiquer une adresse postale ainsi qu'une adresse mail où envoyer ces réactions.

En effet, si l'on veut faire en sorte que la population s'approprie les projets de la municipalité, il paraît important de lui donner clairement (l'impression d'avoir) la possibilité de participer et d'apporter un plus à ces projets. En ce sens, il faut que cette possibilité apparaisse écrite noir sur blanc.

### **3.2.3.1.4 *Offrir une motivation à la participation de la population***

Les enquêtes menées au cours de ce travail de recherche ont permis de s'apercevoir que si la population est relativement intéressée par les projets qui concernent sa commune et s'est forgé son propre avis sur ces derniers, elle n'a pas forcément une grande envie de s'exprimer et d'y participer.

Il s'agirait donc de donner à cette population les arguments nécessaires pour qu'elle ait envie de participer aux projets d'aménagement concernant sa commune, c'est à dire son lieu de vie. Sur ce point, l'expérience menée à Porto Alegre notamment, en terme de budget participatif est assez révélatrice. Elle a ainsi démontré que la population est prête à se mobiliser quand sa participation a un impact réel sur les décisions et les projets, c'est à dire quand cela change le cours des choses.

L'idée serait donc de montrer à la population que sa participation est prise en compte (et sérieusement), et que l'équipe municipale intègre les éléments ainsi fournis, dans leur réflexion.

On pourrait donc imaginer plusieurs propositions comme :

- une réponse systématique dans le magazine municipal aux courriers des lecteurs, non pas par un journaliste mais par le technicien ou l' élu concerné par le projet en question,
- un point régulier dans le magazine pour chaque projet sur les éléments modifiés suite aux réactions et demandes de la population,
- des demandes d'opinions régulières auprès de la population (donc en cours de mandat) sur des projets comme par exemple sur le nom à donner à un bâtiment public, le choix entre deux sites pour la localisation d'un nouvel équipement, ou encore un arbitrage entre deux projets à l'occasion d'un concours d'architecture lancé pour un bâtiment public. A noter que des expériences de ce type de consultation (car il ne s'agit que de cela) ont déjà été menées avec succès.
- parler à la population des projets dans les phases de conception et pas uniquement au travers de comptes rendus de conseils municipaux qui font partie des rubriques les moins lues car peu attractives,
- etc.

Il s'agit donc bien là d'une liste de quelques idées, à compléter ou modifier en fonction de la taille de la commune.

### ***3.2.3.1.5 Délivrer une information complète et politiquement neutre en mesure d'alimenter un débat***

Le magazine municipal étant d'abord un outil de communication, comme l'ont signalé de nombreux rédacteurs à l'occasion de l'enquête qui leur a été consacrée, il serait important qu'il puisse délivrer à la population les informations indispensables à l'existence de toute procédure de démocratie locale participative et ce, dans les conditions de qualité requises.

Les informations indispensables à tout processus de démocratie locale participative doivent en effet avoir, entre autre, les qualités suivantes, à savoir : être authentifiées, être politiquement neutres, faire le tour de l'ensemble du sujet ou encore être compréhensibles par des non spécialistes.

Pour arriver à cela, on peut préconiser les solutions suivantes :

- que tous les articles soient signés par leur auteur avec mention de sa qualité,
- une rédaction dans la mesure du possible par les concepteurs du projets (techniciens, urbanistes, architectes, bureau d'étude,...) et surtout pas par un élu,
- une relecture des articles par des acteurs aux intérêts politiques opposés (élus de la majorité, de l'opposition, associations d'habitants) afin de vérifier leur neutralité politique,
- une relecture par un non spécialiste de la question traitée qui juge de la compréhension de l'article,
- un minimum de documents graphiques pour illustrer et favoriser la compréhension du projet,
- la référence dans l'article d'une page Internet ou les coordonnées d'une personne en mesure de fournir des informations complémentaires,
- des indications, dans un encadré faisant suite à l'article, sur les possibilités de participation de la population par rapport à ce projet,
- etc.



### 3.2.3.2 Des préconisations en complément à l'action du magazine municipal

Ce second type de préconisations est constitué d'actions qui s'inscrivent en complément de celles mises en œuvre directement au travers du magazine municipal. Il ne s'agit donc pas de remplacer le magazine municipal par un autre média mais bien de compléter son action.

#### ***3.2.3.2.1 Une dématérialisation de l'information en complément du magazine municipal***

Une part de plus en plus importante de la population française a aujourd'hui accès presque quotidiennement à Internet, que ce soit à domicile, sur son lieu de travail ou encore dans les édifices publics. L'idée serait donc d'appuyer l'action informative du magazine municipal autour des projets d'aménagement, par l'envoi quotidien ou hebdomadaire d'une newsletter sur la boîte email des personnes qui se seraient inscrites à ce service.

Une newsletter (ou lettre d'information) est une lettre d'information électronique transmise de façon régulière par email à des abonnés. La newsletter qui peut se présenter au format texte ou HTML peut aussi bien comporter des textes intégraux et se suffire à elle-même que se limiter à des listes de titres et de liens hypertexte renvoyant l'abonné vers le site émetteur.

Ainsi, les personnes s'étant abonnées à cette newsletter pourraient rapidement prendre connaissance des grands projets ou de l'actualité municipale, simplement en consultant leurs emails.

Plusieurs avantages seraient rassemblés.

- Tout d'abord la possibilité pour les communes de diffuser des informations à une fréquence bien plus importante que celle d'un magazine municipal et ce, pour un coût extrêmement faible (un format relativement petit et aucun frais de reproduction ni de distribution).
- Ensuite, la possibilité pour les lecteurs de gagner du temps dans leur lecture. En effet, l'intérêt d'une newsletter est de ne comporter pratiquement que des titres et des sous-titres explicatifs, libre ensuite au lecteur de cliquer ou non sur ce titre pour avoir accès à l'article en sachant que même s'il choisit de ne pas lire l'article, il aura quand même eu accès à l'information principale au travers du sous titre.
- La possibilité de donner accès à une information très complète et complexe. Un des grands intérêts de la newsletter est de pouvoir comporter des liens vers d'autres pages voire d'autres sites. Ainsi, il serait possible de donner accès aux lecteurs intéressés à toutes sortes de dossiers et d'informations, y compris à des documents graphiques en trois dimensions dans le cas de projets d'aménagement. Cela n'est évidemment pas possible dans un magazine municipal classique.

L'utilisation de ces newsletters ne serait évidemment qu'un complément d'information, nombre de personnes ne pratiquant pas ou que très rarement Internet, et la population étant attachée à son magazine municipal arrivant dans la boîte aux lettres.

### **3.2.3.2 Une dématérialisation de la participation**

Dans le prolongement des newsletters, des personnes interrogées au cours de l'enquête population ont proposé qu'en parallèle de ces lettres d'information dématérialisées soient mis en place des sondages sur des projets de la municipalité comme cela se fait couramment sur de nombreuses newsletters pour des sujets divers et variés.

Les lecteurs seraient ainsi en mesure, après avoir pris connaissance des informations, de donner en un clic leur avis sur le projet. Cependant, pour que le système fonctionne correctement et dans une véritable optique de démocratie locale, il serait nécessaire que la personne en charge du site s'assure de la neutralité politique des articles et donne également la parole à la majorité municipale, aux différents groupes d'opposition ainsi qu'aux associations locales se sentant concernées (associations de riverains, de protection de l'environnement...). On peut même imaginer, pour aller plus loin, que des forums de discussion, donc d'échange d'idées, soient ouverts à la population sous contrôle du webmaster. Dans la même idée, une boîte de questions et de remarques à destination des concepteurs du projet pourrait être créée, les réponses de ces derniers étant publiées et restant le temps du projet sur une page internet.

Il s'agit donc là d'une idée proposée par des citoyens qu'il s'agirait de creuser et de tester, sa limite restant sans doute la participation de la population...

### **3.2.3.2.3 Informer davantage la population sur les possibilités de participation à la vie de sa commune qui lui sont offertes**

Une demande (souvent spontanée) de nombreuses personnes interrogées au cours de l'étude de cas, a été d'obtenir davantage d'informations sur les possibilités et les modalités de participation à la vie de la commune, ainsi qu'aux divers projets.

En effet, de nombreuses personnes qui se déclarent intéressées et prêtes à s'investir davantage en terme de citoyenneté avouent ignorer comment le faire, voire même découvrir a posteriori les possibilités de participation offertes à la population à travers des comptes-rendus publiés dans le magazine municipal...

L'idée serait donc de diffuser davantage d'informations, mais également de faire une plus large publicité autour des actions proposées par la municipalité en faveur de la participation de la population. Pour cela, le magazine municipal paraît naturellement être un excellent moyen de communication, mais il s'agirait cependant de mettre à contribution d'autres supports afin d'optimiser cette information.

Un des moyens proposé a ainsi été la création d'une liste d'abonnés sur le site web de la commune, auquel il serait envoyé des mails d'invitation lorsque des réunions publiques, ou d'autres types de consultations, sont organisées.

La même idée a été proposée, mais cette fois-ci avec l'envoi d'un SMS afin de s'adapter aux personnes qui n'ont pas régulièrement accès à Internet, mais qui disposent d'un téléphone portable.

Enfin, il ne faut pas négliger les supports de communication plus traditionnels comme l'affichage public, la presse quotidienne régionale ou encore les radios locales.

En définitive, les idées pour développer la participation de la population autour des projets de leur municipalité ne manquent pas, que ce soit à partir du magazine municipal ou d'outils plus modernes. L'enjeu reste donc la mobilisation de la population après celle, préalable, de la municipalité...

### **Synthèse :**

A l'issue de cette étude de cas, on peut donc dire que la place du magazine municipal dans le processus de démocratie locale participative est celle d'un vecteur d'informations intègres, c'est-à-dire authentifiées, politiquement neutres, complètes sur le sujet traité, ou encore compréhensibles par des non spécialistes. Pour aller un peu plus loin, le magazine municipal devrait également rendre compte régulièrement des débats publics et des avancées dues à la participation autour des projets d'aménagement, mais aussi faire de la publicité autour des actions de participation mises en œuvre (et des avantages pour la population d'y participer). Enfin, cette étude a mis un point d'honneur à émettre quelques préconisations bien concrètes pour aider à un développement de la participation de la population autour des projets de leur municipalité.

## Conclusion

L'objectif qui avait été fixé pour cette recherche semble donc être atteint. Il est ainsi possible de confirmer l'hypothèse qui avait été émise. Le magazine municipal est donc bien un moyen permettant d'initier la démocratie locale participative.

Cette recherche aura également été l'occasion d'apporter des éléments nouveaux sur la nature du magazine municipal, mais aussi de confirmer des théories existantes.

Sur ce point, les diverses enquêtes menées ont permis de confirmer le jugement, sans doute trop brutal mais pourtant très proche de la réalité, que dressait Jean Luc Boisseau ; oui, le magazine municipal est donc bien une publication « partisane au service de la propagande municipale ». Les rédacteurs de magazines municipaux qui se sont prêtés au jeu de notre questionnaire ne se sont d'ailleurs pas privés de rappeler, à de nombreuses reprises, que la mission du magazine municipal est bien d'informer les habitants de la commune et de leur présenter les actions et projets menés par la municipalité en place, autrement dit par le maire et sa majorité. Certains ont même évoqués la difficulté du rôle de journaliste municipal, ou plutôt devrait-on dire, du rôle de journaliste au service de la majorité municipale. On en revient ainsi à ce mélange des fonctions politiques et Politiques évoquées en préambule à ce travail.

Mais sur le fond, comment reprocher à des élus municipaux d'utiliser le magazine de leur commune pour justifier et expliquer à la population la logique et l'intérêt de leurs décisions pour son avenir et son bien-être ? A une vision propagandiste, il est donc possible d'opposer une logique pédagogique, celle d'expliquer à une population non spécialiste le pourquoi d'un projet.

Quid de la participation et du débat à l'heure actuelle ?

Dans ce contexte, on peut alors chercher la place de l'opposition municipale, et en premier lieu celle de la population. Un magazine municipal dont la mission première, certes, est d'informer sur ce que fait la municipalité, mais qui exclut totalement la parole des habitants de ses pages, la chose ne paraît plus convenable, à l'heure d'une loi sur la démocratie de proximité !

Là réside sans doute l'explication du fait que plus de 70 % de la population estime que leur bulletin municipal est le magazine *de la municipalité* et non celui *de la population*. N'en déplaise à de nombreux rédacteurs.

Il ne faut pourtant pas ignorer la présence (généreuse) des associations dans les magazines municipaux, occupant parfois jusqu'à la moitié des pages. Mais ne nous méprenons pas cependant, car cette large possibilité d'expression offerte aux associations ne concerne que des sujets où la polémique n'existe pas et qui loin s'en faut, n'engagent en rien l'avenir de la commune.

Il ne reste donc que les espaces réservés à l'expression des groupes politiques minoritaires pour « introduire davantage d'objectivité dans le magazine », cette phrase restant propriété d'un citoyen interrogé à l'occasion de l'*enquête population*. Il convient ainsi d'apprécier à sa juste valeur cette heureuse initiative de la loi du 27 février 2002, d'autant plus que de nombreux groupes politiques ont la bonne idée d'utiliser cet espace pour prodiguer des critiques positives et constructives, voire même pour saluer et apporter leur soutien, quand il se doit, à certains projets de la municipalité.

D'une manière plus terre-à-terre, et pour répondre à notre problématique, la place du magazine municipal dans le processus de démocratie locale participative serait donc celle d'un vecteur d'informations intègres, c'est à dire authentifiées, politiquement neutres, complètes sur le sujet traité, ou encore compréhensibles par des non spécialistes.

Pour aller un peu plus loin, l'objectif du magazine municipal serait également de rendre compte régulièrement des débats publics et des avancées dues à la participation autour des projets d'aménagement, mais aussi de faire la publicité des actions de participation mises en œuvre (et des avantages pour la population d'y participer). S'il y parvient, on pourra alors considérer qu'il aura accompli sa tâche en faveur de la démocratie locale participative.

Un certain nombre de questions restent cependant en suspens, à commencer par le fait de savoir si la diffusion d'*informations intègres*, au sens ou nous l'avons défini, n'est pas une utopie, en ce qui concerne la presse territoriale.

On peut également s'interroger sur les véritables raisons au manque de motivation de la population dans sa participation citoyenne. Il est ainsi surprenant de voir la faiblesse de l'engouement que les personnes interrogées avouent avoir pour les procédures participatives, alors qu'elles s'estiment pourtant concernées par les projets de la commune, et s'en tiennent très bien informées. Sur ce point on peut certes mettre en cause la bonne volonté des municipalités à partager leur pouvoir, mais il serait sans doute inexact de nier la responsabilité directe de la population, et de la montée croissante de l'individualisme, à un processus qui tend à l'écarter dangereusement de ses élus locaux et de leurs décisions. De là à comparer la politique locale à une émission de télé-réalité où les spectateurs voteraient, non pas tous les samedi mais tous les six ans, se contentant de critiquer le reste du temps tout en refusant une quelconque participation, il n'y a qu'un pas... que nous ne franchirons pas !

La ressemblance en devient pourtant de plus en plus frappante...

# Table des matières

|                                                                                                                                                   |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>SOMMAIRE.....</b>                                                                                                                              | <b>3</b>  |
| <b>INTRODUCTION.....</b>                                                                                                                          | <b>4</b>  |
| <b>PREAMBULE : LE POLITIQUE ET LE POLITIQUE.....</b>                                                                                              | <b>6</b>  |
| <b>1 INFORMATION, COMMUNICATION, MARKETING ET DEMOCRATIE LOCALE PARTICIPATIVE AUTOUR DES PROJETS D'AMENAGEMENT .....</b>                          | <b>7</b>  |
| 1.1 INFORMATION, COMMUNICATION ET MARKETING.....                                                                                                  | 7         |
| 1.1.1 <i>Les villes deviennent de grandes communicantes .....</i>                                                                                 | <i>7</i>  |
| 1.1.1.1 Un développement des services communication.....                                                                                          | 7         |
| 1.1.1.2 Une forte augmentation des budgets liés à la communication.....                                                                           | 8         |
| 1.1.2 <i>Les collectivités territoriales, lieux de divers types de marketings .....</i>                                                           | <i>8</i>  |
| 1.1.2.1 Le marketing urbain .....                                                                                                                 | 9         |
| 1.1.2.2 Le marketing de la ville .....                                                                                                            | 10        |
| 1.1.2.3 Le marketing territorial .....                                                                                                            | 10        |
| 1.1.2.4 Une proposition de définition de la notion de marketing propre à ce travail.....                                                          | 11        |
| 1.1.3 <i>De nombreux moyens de communication au service (de la réélection) de la municipalité en poste</i><br><i>11</i>                           |           |
| 1.1.3.1 Qu'est-ce que la communication municipale ? .....                                                                                         | 12        |
| 1.1.3.2 Les nombreux moyens de la communication municipale.....                                                                                   | 12        |
| 1.1.3.3 La communication ayant pour objet les projets d'aménagement du territoire.....                                                            | 13        |
| 1.1.4 <i>Un retour à l'information ? .....</i>                                                                                                    | <i>13</i> |
| 1.1.4.1 Des municipalités qui pratiqueraient davantage l'information que la communication .....                                                   | 14        |
| 1.1.4.2 Un remplacement des élus par des journalistes professionnels .....                                                                        | 15        |
| 1.1.4.3 Une professionnalisation des moyens de communication et d'information.....                                                                | 15        |
| 1.1.4.4 L'information comme un droit pour chaque individu .....                                                                                   | 16        |
| 1.2 UNE DEMOCRATIE LOCALE PARTICIPATIVE RELATIVEMENT TIMIDE FACE AUX PROJETS D'AMENAGEMENT .....                                                  | 17        |
| 1.2.1 <i>Projet d'aménagement et « communication marketing » .....</i>                                                                            | <i>17</i> |
| 1.2.1.1 Notre définition de la notion de projet d'aménagement .....                                                                               | 17        |
| 1.2.1.2 L'échelle intercommunale de nombreux projets d'aménagement .....                                                                          | 17        |
| 1.2.1.3 Le projet d'aménagement fréquemment accompagné d'un marketing particulier .....                                                           | 18        |
| 1.2.2 <i>La démocratie locale participative à l'ordre du jour.....</i>                                                                            | <i>19</i> |
| 1.2.2.1 Une crise de la démocratie locale représentative.....                                                                                     | 19        |
| 1.2.2.2 Le contexte législatif de la démocratie locale participative.....                                                                         | 21        |
| 1.2.2.3 Les divers moyens de la démocratie locale participative .....                                                                             | 22        |
| 1.2.3 <i>Objectifs et intérêts de la démocratie locale participative concernant un projet d'aménagement</i>                                       | <i>23</i> |
| 1.2.3.1 Les objectifs de la démocratie locale participative concernant un projet d'aménagement .....                                              | 23        |
| 1.2.3.2 L'intérêt des procédures de participation concernant un projet d'aménagement .....                                                        | 24        |
| 1.2.3.3 Le cas plus particulier du projet de ville .....                                                                                          | 25        |
| 1.2.4 <i>Une démocratie locale participative autour des projets d'aménagement qui ne fait pas recette</i><br><i>auprès de la population .....</i> | <i>26</i> |
| 1.2.4.1 L'exemple des enquêtes publiques .....                                                                                                    | 26        |
| 1.2.4.2 Les difficultés qui peuvent entraver la mise en œuvre de la démocratie locale participative concernant un projet d'aménagement.....       | 27        |
| 1.2.4.3 De nombreuses limites à la pratique de la démocratie locale participative concernant un projet d'aménagement.....                         | 28        |
| 1.2.4.4 Les éventuels dangers introduits par la participation concernant un projet d'aménagement.....                                             | 29        |
| 1.2.5 <i>Le magazine municipal né pour aider la démocratie locale .....</i>                                                                       | <i>30</i> |
| 1.2.5.1 Historique du magazine municipal.....                                                                                                     | 30        |
| 1.2.5.2 Le magazine municipal lu et apprécié par les Français .....                                                                               | 30        |

|           |                                                                                                                                                                                       |           |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>2</b>  | <b>EN QUOI LES MAGAZINES MUNICIPAUX POURRAIENT-ILS AUJOURD'HUI AIDER LA DEMOCRATIE LOCALE PARTICIPATIVE EN CE QUI CONCERNE LES PROJETS D'AMENAGEMENT ?</b>                            | <b>32</b> |
| 2.1       | PRESENTATION DE L'HYPOTHESE                                                                                                                                                           | 32        |
| 2.2       | QU'EST-CE QU'UN MAGAZINE MUNICIPAL                                                                                                                                                    | 33        |
| 2.2.1     | Définition technique du magazine municipal                                                                                                                                            | 33        |
| 2.2.2     | La nature du magazine municipal                                                                                                                                                       | 34        |
| 2.2.3     | Le rôle, la finalité du magazine municipal                                                                                                                                            | 34        |
| 2.3       | LES QUESTIONS AUXQUELLES IL S'AGIRA DE REpondre                                                                                                                                       | 35        |
| 2.3.1     | Les cinq composantes majeures de la problématique de notre sujet                                                                                                                      | 35        |
| 2.3.2     | Une interrogation entre elles de ces cinq composantes                                                                                                                                 | 35        |
| 2.3.3     | ... qui a abouti sur le questionnement de 19 thématiques                                                                                                                              | 38        |
| 2.4       | DES REPONSES AUX QUESTIONS POSEES                                                                                                                                                     | 38        |
| 2.4.1     | Les réponses issues d'experts, des recherches précédentes sur le sujet                                                                                                                | 38        |
| 2.4.1.1   | L'illettrisme comme limite d'utilisation du magazine municipal                                                                                                                        | 39        |
| 2.4.1.2   | Ce que désirerait la population en terme de participation                                                                                                                             | 39        |
| 2.4.1.3   | Des publications de collectivités territoriales qui tendent vers les "city-mag"                                                                                                       | 40        |
| 2.4.1.4   | Des données générales sur les magazines municipaux                                                                                                                                    | 40        |
| 2.4.2     | Ce que dit la loi                                                                                                                                                                     | 41        |
| 2.4.2.1   | Le principe de participation                                                                                                                                                          | 42        |
| 2.4.2.2   | Une concertation obligatoire pour la réalisation de certains projets d'aménagement                                                                                                    | 42        |
| 2.4.2.3   | Les espaces d'expression libre réservés à l'opposition municipale                                                                                                                     | 43        |
| 2.4.3     | La nécessité d'une étude de cas pour vérifier certaines réponses et répondre à certaines questions                                                                                    | 43        |
| <b>3</b>  | <b>LE MAGAZINE MUNICIPAL COMME SUPPORT DE DIFFUSION D'UNE INFORMATION INTEGRE, PREMIERE ETAPE D'UNE DEMOCRATIE LOCALE PARTICIPATIVE POSSIBLE AUTOUR DES PROJETS D'AMENAGEMENT</b>     | <b>45</b> |
| 3.1       | L'ETUDE DE CAS                                                                                                                                                                        | 45        |
| 3.1.1     | Choix de la structure intercommunale et méthodologie générale                                                                                                                         | 45        |
| 3.1.1.1   | Le choix de la structure intercommunale analysée                                                                                                                                      | 45        |
| 3.1.1.2   | Le choix de la période d'analyse des journaux municipaux                                                                                                                              | 47        |
| 3.1.1.3   | La collecte des magazines municipaux                                                                                                                                                  | 47        |
| 3.1.2     | La construction des questionnaires                                                                                                                                                    | 48        |
| 3.1.3     | L'analyse des magazines municipaux                                                                                                                                                    | 50        |
| 3.1.4     | Le travail de terrain                                                                                                                                                                 | 50        |
| 3.1.4.1   | Avec la population                                                                                                                                                                    | 50        |
| 3.1.4.2   | Avec les rédacteurs                                                                                                                                                                   | 53        |
| 3.2       | LES RESULTATS DE LA RECHERCHE                                                                                                                                                         | 55        |
| 3.2.1     | Les réponses aux thématiques questionnées                                                                                                                                             | 55        |
| 3.2.2     | Réponse synthétique à notre problématique                                                                                                                                             | 62        |
| 3.2.2.1   | Une population majoritairement non intéressée par la participation mais avide d'informations                                                                                          | 63        |
| 3.2.2.2   | Peu de moyens de participation dans les magazines municipaux actuels mais des rédacteurs non opposés à l'utilisation de ces derniers au service de la démocratie locale participative | 63        |
| 3.2.2.3   | Une place du magazine municipal dans le processus de démocratie locale participative qui serait davantage celle d'un vecteur d'informations intégrées                                 | 63        |
| 3.2.3     | Les préconisations qui ressortent de cette recherche                                                                                                                                  | 64        |
| 3.2.3.1   | Des préconisations concernant le magazine municipal                                                                                                                                   | 64        |
| 3.2.3.1.1 | Développer la création des espaces de type "courriers des lecteurs"                                                                                                                   | 64        |
| 3.2.3.1.2 | Rendre attractif à la lecture les espaces de type "courriers des lecteurs"                                                                                                            | 65        |
| 3.2.3.1.3 | Faire davantage de publicité autour des possibilités d'expression de la population dans les magazines où cela est proposé                                                             | 65        |
| 3.2.3.1.4 | Offrir une motivation à la participation de la population                                                                                                                             | 65        |
| 3.2.3.1.5 | Délivrer une information complète et politiquement neutre en mesure d'alimenter un débat                                                                                              | 66        |
| 3.2.3.2   | Des préconisations en complément à l'action du magazine municipal                                                                                                                     | 67        |
| 3.2.3.2.1 | Une dématérialisation de l'information en complément du magazine municipal                                                                                                            | 67        |
| 3.2.3.2.2 | Une dématérialisation de la participation                                                                                                                                             | 68        |
| 3.2.3.2.3 | Informier davantage la population sur les possibilités de participation à la vie de sa commune qui lui sont offertes                                                                  | 68        |

|                                                                    |           |
|--------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>CONCLUSION .....</b>                                            | <b>70</b> |
| <b>TABLE DES MATIERES .....</b>                                    | <b>72</b> |
| <b>GLOSSAIRE .....</b>                                             | <b>75</b> |
| <b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>                                          | <b>78</b> |
| <b>DETAIL DES DONNEES ISSUES DE L'ETUDE DE CAS .....</b>           | <b>81</b> |
| Les résultats de l'enquête menée sur les magazines municipaux..... | 81        |
| Les résultats de l'enquête menée auprès de la population.....      | 84        |
| Les résultats de l'enquête menée auprès des rédacteurs.....        | 88        |



## Glossaire

**Communication ayant pour objet les projets d'aménagement du territoire (la):** consiste en une animation démocratique et une tentative de développer le dialogue entre les élus et les électeurs portant sur toute action visant à améliorer le cadre de vie d'une commune, d'un quartier et concernant des thématiques aussi diverses que la construction de bâtiments, les transports, l'environnement, les communications, les infrastructures diverses non temporaires, la création et la révision de documents d'urbanisme réglementaires, cette animation démocratique se pratiquant par des journaux, des réunions, des films, ou encore des mailings, le but étant d'abord de diffuser des informations concernant les actions relevant de leur décision<sup>54</sup>.

**Communication municipale (la):** détermine les actions de communication d'une commune auprès des électeurs, en présentant et en illustrant les actions des élus. Elle se veut être une animation démocratique et une tentative de développer le dialogue entre les élus et les électeurs durant la période du mandat. Elle se pratique par la presse, des journaux édités par la municipalité, des réunions, des vidéos ou films, ou encore des mailings aux électeurs, le but étant de diffuser des informations concernant les actions relevant de leur décision<sup>55</sup>.

**Concertation (la):** vient du latin *concertato*: bataille, lutte, combat, querelle. Il s'agit d'une recherche en commun, d'un accord tendant à l'harmonisation des positions différentes avant la prise de décision<sup>56</sup>.

**Démocratie locale participative (la):** désigne l'ensemble des mécanismes de participation mis à disposition de l'ensemble des acteurs locaux, pour influencer le processus décisionnel local. Il existe ainsi des mécanismes d'information, de consultation, de délibération ou bien encore de concertation, chacun de ces mécanismes offrant un degré spécifique d'implication des acteurs dans le processus de prise de décision<sup>57</sup>.

**Information (l'): élément de sens permettant à l'Homme de réduire l'indétermination qui le caractérise<sup>58</sup>.**

**Information municipale portant sur les projets d'aménagement du territoire (l'):** consiste pour les élus à délivrer aux électeurs des éléments de sens portant sur toute action visant à améliorer le cadre de vie d'une commune, d'un quartier et concernant des thématiques aussi diverses que la construction de bâtiments, les transports, l'environnement, les communications, les infrastructures diverses non temporaires, la création et la révision de documents d'urbanisme réglementaires, le but étant de réduire l'indétermination qui

<sup>54</sup> Définition élaborée dans le cadre de ce travail de recherche à partir de celle de *la communication municipale* et de celle de *projet d'aménagement*.

<sup>55</sup> Pierre Antoine Pontoizeau, *Manuel de communication*, Edition Armand Colin.

<sup>56</sup> Définition tirée de l'ouvrage de Dominique Pipard et Alain Maillard, *Urbanisme - Aménagement Pratique de la concertation*, Collection Guides Juridiques, Editions Le Moniteur, 2003.

<sup>57</sup> Rapport de recherche de L. Quesnel, *La consultation des citoyens comme outil de la démocratie locale*, Les presses du Cirur, Toronto, 2000.

<sup>58</sup> Mélanie Jumel, *l'information: équité spatiale, équité sociale*, mémoire de recherche de DEA, septembre 2000, Maison des Sciences de la Ville, Université François Rabelais Tours.

caractérise les électeurs concernant ces thèmes, tout en les convainquant que la municipalité a fait le bon choix face au grand nombre de possibilités ultérieures<sup>59</sup>.

**Magazine municipal (le):** support écrit d'information diffusé périodiquement et qui est produit par la mairie<sup>60</sup>.

**Marketing de la ville (le):** discours émis par les décideurs urbains<sup>61</sup>.

**Marketing (tentative de définition propre à cette recherche):** échange à caractère concurrentiel entre la municipalité et la population dans lequel la municipalité, pour que les citoyens lui reconduisent leur confiance, doit mettre en avant le bien-être qu'elle leur a apporté et le fait qu'ils sont satisfaits de la gestion de la commune qui leur a été offerte en échange de leur bulletin de vote<sup>62</sup>.

**Marketing territorial (le):** art de positionner un village, une ville, une région, une métropole sur le vaste marché mondial. Ce marketing concerne bien sûr les facteurs typiquement territoriaux qui peuvent attirer des investissements industriels, des touristes, des travailleurs spécialisés, des sièges sociaux de corporations, des succursales de distribution, des commerces, des services spécialisés, des agences publiques, des expertises techniques, etc.<sup>63</sup>

**Marketing urbain (1):** état d'esprit et processus social, orienté vers la satisfaction des besoins et des désirs d'individus et d'organisations appartenant à un territoire déterminé, par la création et l'échange volontaire et concurrentiel de produits et services générateurs d'utilités en vue d'améliorer le bien-être des consommateurs et de la collectivité<sup>64</sup>.

**Marketing urbain (2):** rumeur dans laquelle s'inscrit la parole de la ville ; ensemble de discours et d'actions qui ne dépendent pas des décideurs urbains, et qui retentissent sur le marketing issu de la ville<sup>65</sup>.

**Le Politique:** organisation, au sens noble du terme, de la cité.

**Le politique:** partie politicienne et partisane de l'action des élus, introduite notamment par la nécessité d'une campagne électorale pour accéder au Politique, et qui continue cependant à exister pendant l'exercice du mandat.

**Projet d'aménagement:** correspond à toute action visant à améliorer le cadre de vie d'une commune, d'un quartier, soit par la création d'un nouvel équipement, d'une nouvelle infrastructure, soit par la rénovation ou réhabilitation de l'existant. L'urbanisation de nouvelles zones ou la création de nouveaux logements ou locaux divers seront également considérés comme des projets d'aménagement, de même que les interventions sur le « milieu

---

<sup>59</sup> Définition élaborée dans le cadre de ce travail de recherche à partir de celle concernant *la communication* ayant pour objet les projets d'aménagement du territoire, et de celle concernant *l'information*.

<sup>60</sup> Jean-Luc Boisseau, *Stratégies et tactiques de la presse territoriale*, collection Systèmes, édition L.G.D.J.

<sup>61</sup> Muriel Rosemberg, *Le marketing urbain en question*, collection VILLES, Edition Anthropos.

<sup>62</sup> Tentative de définition élaborée dans le cadre de ce travail de recherche.

<sup>63</sup> Marc-Urbain Proulx (professeur en économie régionale) et Éric Gauthier (doctorant en développement régional), travail concernant Saguenay, une ville du nord Québécois, <http://vsag2025.uqac.ca/images/files/colloque/MarketingTerritorial.pdf>

<sup>64</sup> Delire Juan et Gilbert Thierry, ULB Charleroi, *"analyse de la politique marketing d'une grande ville wallonne : Charleroi"*, <http://solvay.ulb.ac.be/inemap/reusmememecho/delire-gilbert-echo.pdf>.

<sup>65</sup> Muriel Rosemberg, *Le marketing urbain en question*, collection VILLES, Edition Anthropos.

naturel » par exemple pour créer un sentier ou un parcours de santé. En définitive, nous considérerons comme étant des projets d'aménagement tous les projets ayant pour finalité un chantier concernant des thématiques aussi diverses que la construction de bâtiments, les transports, l'environnement, les communications, les infrastructures diverses non temporaires, etc....

La création et la révision de documents d'urbanisme réglementaires seront également, par extension, inclus dans l'objet de cette recherche<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> Définition élaborée spécifiquement pour et dans le cadre de ce travail de recherche.

## Bibliographie

### Ouvrages

- Cécile BLATRIX, *Vers une économie participative ? Le cas de l'enquête publique*, in Jacques CHEVALLIER (dir.), *La gouvernabilité*, PUF, 1996.
- Jean-Luc BOISSEAU, *Stratégies et tactiques de la presse territoriale*, collection Systèmes, édition L.G.D.J.
- Jean BOUINOT et Bernard BERMILS, *la gestion stratégique des villes: entre compétition et coopération*, collection U géographie, 1995, édition Armand Colin.
- Philippe BRETON et Serge PROULX, *L'explosion de la communication*, Edition La Découverte / Poche.
- Roger BRUNET, R. FERRAS, H. THERY, *Les mots de la géographie*, dictionnaire critique, Edition Reclus – La documentation française.
- Michel CHAUMET, *Conduire l'enquête publique. Une démarche de commissaire enquêteur*, Les éditions Juris-Services, 1993.
- Bruno COHEN-BACRIE et Cyril PETIT, *La presse municipale : état des lieux et méthodologie*, Editions de la lettre du cadre territorial, septembre 2003.
- Yankel FIJALKOW, *Sociologie de la ville*, 2002, collection repères, Editions La Découverte.
- André HARTEREAU, *Communication publique territoriale et démocratie participative*, collection dossier d'experts, éditions de la Lettre du Cadre Territorial, juin 2002.
- Pierre MERLIN, Françoise CHOAY, *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, mai 2000, Edition PUF.
- Dominique PIPARD et Alain MAILLARD, *Urbanisme – Aménagement pratique de la concertation*, *Collection Guides Juridiques*, Editions Le Moniteur, 2003.
- Pierre Antoine PONTOIZEAU, *Manuel de communication*, Edition Armand Colin.
- Muriel ROSEMBERG, *Le marketing urbain en question*, collection VILLES, Edition Anthropos.

### Etudes, rapports

- Mélanie JUMEL, *l'information: équité spatiale, équité sociale*, mémoire de recherche de DEA, septembre 2000, Maison des Sciences de la Ville, Université François Rabelais Tours.
- Denis MARTOUZET, *Définition de critères d'évaluation de sites susceptibles d'accueillir des logements sociaux et tests d'application*, novembre 1998.

- Céline BEAUJOLIN, Rapport du Plan Urbain, *La participation des habitants et des associations à la définition des projets d'urbanisme et de leur cadre de vie L'exemple du Québec à travers une étude de cas Montréalaise*, Groupe d'Etudes Sociales Techniques et Economiques, janvier 1997.
- Laurent QUESNEL, *La consultation des citoyens comme outil de la démocratie locale*, Les presses du Cirur, Toronto, 2000.
- Olivier TRANCHANT, *Villes et stratégies de communication : vers de nouvelles orientations ?*, mémoire de magistère 3, CESA, mars 1996.
- Jérôme VAUGOYEAU, *Image, environnement et communication urbaine*, mémoire de recherche de magistère 3, CESA, septembre 2000.
- INSEE PREMIERE n°959 – avril 2004, *Les difficultés des adultes face à l'écrit*, Fabrice MURAT, division Emploi, INSEE.

## **Revues, Journaux**

- Journal La Gazette des Communes, n°1569 du 16/10/2000, page 8, article : *Sondage CSA-La Gazette-Cap Com' Le journal municipal plébiscité par les Français*.
- Journal La Gazette des Communes, n°1670 du 25/11/2002, page 28, article : *Presse des collectivités territoriales : une audience record*.
- Revue Pouvoirs Locaux, n°52 I/2002.
- Revue Pouvoirs Locaux, n°62, septembre 2004, (article *Un nouvel équilibre entre représentation et participation*, Eric Andrieu, pp. 154 à 156).
- Les Echos, *Mal évalué, l'illettrisme peine à être endigué*, Laurence ALBERT, 26 décembre 2001.
- La Lettre du Cadre Territorial, n°261, *Courants minoritaires : l'accès au bulletin municipal*, Philippe DUPUIS, 1<sup>er</sup> octobre 2003.

## **Sites Internet**

- <http://lexicom.free.fr/lexicommo.htm>  
Site de Lexicom, le vocabulaire professionnel du marketing, de la communication et de la fabrication.
- [www.mahori.com/data/market.html](http://www.mahori.com/data/market.html)  
Site d'une compagnie fermière d'affichage : Mahori.
- <http://solvay.ulb.ac.be/inemap/reusmememecho/delire-gilbart-echo.pdf>  
Site de l'Université Libre de Bruxelles.
- <http://vsag2025.uqac.ca/images/files/colloque/MarketingTerritorial.pdf>  
Résumé en ligne d'un travail concernant Saguenay, une ville du Nord Québécois.
- [www.prospective.org](http://www.prospective.org)  
Site du groupe de prospective du Sénat Français.

## Détail des données issues de l'étude de cas

Dans un souci de fidélité aux résultats des différentes enquêtes ou analyses, les résultats du traitement statistique des trois questionnaires ont été reproduits ci-dessous dans leur format brut, sans aucun commentaire, question par question, en reprenant à chaque fois l'intitulé initial de ces dernières.

### Les résultats de l'enquête menée sur les magazines municipaux

#### Questions d'ordre général

**1. Commune:**

Les publications de 15 communes appartenant toutes à la Communauté Urbaine de Strasbourg ont été analysées.

**2. Nom de la publication (bulletin, magazine, info...):**

*Bulletin:* 20 %    *Magazine:* 20 %    *Info:* 34 %

*Autre:* 26 % (*Le relais, Journal de ..., Entre nous, Vivre à...*)

**3. Rythme de parution:**

12 n° par an: 26 %    6 n° par an: 14 %    4 n° par an: 26 %

3 n° par an: 7 %    2 n° par an: 20 %    1 n° par an: 7 %

Existence fréquente de numéros spéciaux édités en décembre ou janvier.

**4. Y a-t-il un éditorial du maire dans chaque numéro ?**

Oui: 93 %    Non: 7 %

**Quelle est sa taille ?** 1 demi page: 50 %    1 page: 50 %

**Y a-t-il la photo du maire avec ?** Oui: 86 %    Non: 14 %

**5. Les articles sont-ils signés par leurs auteurs ?**

Oui: 20 %    Non: 80 %

**6. Le magazine municipal est-il imprimé en interne ou reproduit par une imprimerie ?**

En interne: 7 %    Par une imprimerie: 93 %

**7. Ratio: tirage du magazine municipal / nombre d'habitants de la commune.**

En moyenne: 0,5135 (51,35 %) avec une variation très faible (47,39 % au mini, 58,78 % au maxi).

#### Les projets d'aménagement et le magazine municipal

**8. Parle t-on des projets d'aménagement de la commune dans le magazine ?**

Oui: 93 %    Non: 7 %

**9. Combien de pages sur le nombre total de pages sont consacrées à ce sujet ?**

0 % des pages: 6 %    5 à 7,5 % des pages: 33 %    7,6 à 10 % des pages: 33 %

10,1 à 12,5 % des pages: 14 %    18,7 à 25 % des pages: 14 %



**10. A quel moment du projet en parle t-on ?**

Période de réflexion: 0 %      Période de conception et d'études: 14 %  
Période de réalisation: 40 %      Mise en service: 26 %      A l'inauguration: 20 %

**11. L'annonce des réalisations nouvelles est-elle faite:**

De façon sobre et uniquement informative: 21 %  
De façon à valoriser le maire et son équipe: 79 %

**12. Qui parle des projets d'aménagement ?**

Elus: 30 %      Journalistes: 53 %      Techniciens: 17 %      Habitants: 0 %

**13. Quels types d'articles ?**

Brèves: 28,5 %      Dossiers: 71,5 %

**14. Les articles sont-ils détaillés, y a t il des plans, des schémas lisibles qui permettent de bien comprendre le projet ?**

Oui: 57 %      Non: 43 %

**L'opposition municipale dans le magazine municipal**

**15. Quelle place est laissée à l'opposition ? (nombre de pages / nombre de pages total du magazine municipal)**

Aucun espace: 53 %      1 à 2,5 % de l'espace: 20 %  
3 à 5 % de l'espace: 20 %      Plus de 5 % de l'espace: 7 %

**16. L'opposition utilise-t-elle l'espace qui lui est réservé pour parler des projets d'aménagement ?**

Oui: 71 %      Non: 29 %

**17. L'opposition a-t-elle des critiques importantes concernant les projets d'aménagement ou est-ce des critiques « pour critiquer » ?**

Des critiques importantes: 57 %      Des critiques "pour critiquer": 43 %

**18. L'opposition propose t-elle d'autres projets d'aménagement ?**

Oui: 71 %      Non: 29 %

**19. La majorité municipale répond-elle aux « attaques » de l'opposition :**

Dans le numéro où cette dernière les adresse: 42 %  
Dans le numéro suivant: 16 %      Jamais: 42 %

**20. Le contenu des articles de l'espace réservé à l'opposition démontre-t-il le passage sous silence de sujets importants concernant la vie de la commune ?**

Oui: 62 %      Non: 38 %

**Magazine municipal et intercommunal**

**21. Le magazine municipal ressemble-t-il au magazine de l'intercommunalité ?**

Oui: 0 %      Non: 100 %

**22. Existe-t-il des articles dont le sujet est redondant avec des articles du magazine de l'intercommunalité ?**

Oui: 34 %      Non: 66 %

**La population dans le magazine municipal**

**23. Laisse-t-on une place aux citoyens dans le journal de type « courrier des lecteurs » ?**

Oui: 20 %      Non: 80 %

Cet espace très peu présent (et uniquement dans les magazines supérieurs à 30 pages) ne fait jamais plus d'une demi page.

**24. L'espace dédié aux lecteurs bénéficie-t-il d'une mise en page attractive ?**

Oui: 0 %      Non: 100 %

**25. Y parle-t-on des projets d'aménagement ?**

Oui: 50 %      Non: 50 %

**26. Des critiques négatives sont-elles publiées ?**

Oui: 0 %      Non: 100 %

**Une démocratie locale participative active dans le magazine municipal ?**

**27. Existe-t-il une publicité marquée concernant l'éventuelle possibilité pour la population de s'exprimer dans le magazine municipal ?**

Oui: 0 %      Non: 100 %

**28. Existe-t-il dans le magazine municipal de la publicité autour d'enquêtes publiques, de réunions publiques, d'expositions portant sur un projet d'aménagement,...**

Oui: 34 %      Non: 66 %

**29. Existe-t-il une certaine audace dans le magazine municipal en vue de développer la démocratie locale participative ?**

Oui: 27 %      Non: 73 %

**30. Y a-t-il dans le magazine présence de débats autour de projets d'aménagement : des pour, des contres, des variantes,... hors des espaces réservés à l'expression libre de l'opposition ?**

Oui: 0 %      Non: 100 %

**31. Y a-t-il des demandes explicites de la part de la municipalité concernant un appel à idées pour un projet d'aménagement ? (ex : où construire un nouvel équipement, choix entre deux équipements,...)**

Oui: 0 %      Non: 100 %

## Les résultats de l'enquête menée auprès de la population

### Les citoyens et leur magazine municipal...

**1. Recevez-vous le magazine municipal de votre commune ?**

Oui: 90,8 % Non: 9,2 %

**2. Le lisez-vous ?**

Oui: 88,2 % Non: 11,8 %

**3. Quel temps consacrez-vous en moyenne à chaque numéro ?**

- de 2': 1,6 % De 2' à 5': 15,9 % De 5' à 10': 22,6 % De 10' à 15': 27,5 %  
De 15' à 20': 16,2 % De 20' à 30': 9,7 % + de 30': 6,5 %

**4. Le lisez-vous en entier ou seulement certaines rubriques ?**

En entier: 56 % Seulement certaines rubriques: 44 %

**5. Y a-t-il des rubriques que vous ne lisez jamais ? Lesquelles ?**

Oui: 58 % Non: 42 %

Rubriques les plus citées: les comptes-rendus de conseil municipal ou de réunions diverses, la présentation du budget municipal, ce qui concerne le 3ème âge ou la petite enfance, les grands anniversaires...

**6. Lisez-vous les pages et les articles concernant les projets d'aménagement de votre commune ?**

Oui: 91 % Non: 9 %

**7. En un ou deux mots, quel qualificatif donneriez-vous à votre magazine municipal, comment le décririez-vous ?**

Qualificatifs positifs: 69 % Dont: *proximité, informatif, utile, trait d'union, synthétique, abordable, clair...*

Qualificatifs négatifs: 31 % Dont: *classique, politique, dispendieux, pas assez complet, trop fréquent, des cancans...*

**8. Comparé à d'autres journaux (comme par exemple les Dernières Nouvelles d'Alsace), faites-vous confiance aux informations du magazine municipal ?**

Oui: 78 % Non: 22 %

**9. Pensez-vous que votre magazine municipal a une certaine neutralité politique ou que la municipalité l'utilise pour faire sa publicité ?**

Neutralité politique: 21 % Que la municipalité l'utilise: 79 %

**10. Lisez-vous l'édito du maire (s'il y en a un) ?**

Oui: 56 % Non: 44 %

**11. Lisez-vous les espaces d'expression libre réservés à l'opposition municipale ?**

Oui: 65 % Non: 35 %

**12. Trouvez-vous intéressant que des critiques soient ainsi faites à l'action de la municipalité et publiées dans le journal municipal ? Dans quelle mesure ?**

Oui: 93 % Non: 7 %

Les personnes interrogées voient les espaces d'expression libre réservés à l'opposition municipale comme le moyen: *d'introduire davantage d'objectivité dans le magazine, divers avis, diverses opinions, moins de propagandisme, une information plus objective, un complément d'informations, une autre vision de la vie locale, un échange d'idées, une liberté d'expression.* Certains estiment que c'est le seul endroit où l'opposition peut s'exprimer, que c'est une rubrique importante, que cette rubrique devrait être plus importante.

**13. Comment décririez-vous la politique générale de communication de votre commune (magazine municipal, affichage public, réunions publiques,...). Est-elle satisfaisante, insuffisante, y-en a-t-il trop ?**

Satisfaisante: 69 % Insuffisante: 27 % Il y-en a trop: 4 %

**14. Quand vous le lisez, avez-vous l'impression que le magazine municipal de votre commune est "le magazine de la municipalité" ou "le magazine des habitants de la commune" ?**

"Le magazine de la municipalité": 72 % "Le magazine des habitants": 28 %

**15. Avez-vous l'impression que le contenu de votre magazine municipal évolue en fonction des demandes et des attentes des citoyens ?**

Oui: 43 % Non: 57 %

**16. Recevez-vous CUS Magazine, le magazine de l'intercommunalité ?**

Oui: 70 % Non: 30 %

Le lisez-vous ? Oui: 73 % Non: 27 %

**17. D'après-vous, est-il complémentaire au magazine réalisé par votre commune ou pensez vous qu'il est inutile ?**

Complémentaire: 76 % Inutile: 24 %

**Les citoyens et les projets d'aménagement**

**18. Globalement, êtes-vous au courant des projets futurs concernant votre commune ?**

Oui: 78 % Non: 22 %

**19. Êtes-vous au courant du projet urbain mis en place dans la Communauté Urbaine de Strasbourg (tram, place de la gare à Strasbourg, Zénith...) ?**

Oui: 81 % Non: 19 %

**20. Des procédures d'enquêtes ou de consultations publiques liées aux divers projets ?**

Oui: 37 % Non: 63 %

**21. Par quel(s) moyen(s) ou média(s) avez-vous eu ces informations ?**

Affichage public/distribution de plaquettes: 19 % Amis/famille: 19 %

Magazine municipal: 19 % Quotidien régional: 19 % Télévision: 12 %

Magazine intercommunal: 7 % Internet: 3 % Radio: 2 %

**22. Que feriez-vous pour obtenir davantage d'informations sur ces sujets ?**

Aucune idée: 13 % Une ou plusieurs idées: 87 %

Me rendre à la mairie: 64 % Chercher sur Internet: 27 % Lire les journaux: 9 %

**23. Estimez-vous être suffisamment informé sur ces sujets ?**

Oui: 65 % Non: 35 %

**24. Cela-vous intéresse-t-il, vous sentez-vous concerné par ces sujets ?**

Oui: 76 % Non: 24 %

**25. Avez-vous l'impression de participer activement à la vie de votre commune et à ses projets d'aménagement ?**

Oui: 21 % Non: 79 %

**Si oui par quel moyen ?** Parmi les personnes interrogées, la vie associative (associations de parents d'élèves, de quartier, de commerçants, d'usagers...) est le moyen de participation le plus fréquent de même que le fait de s'adresser directement au maire ou à un de ses adjoints. L'entraide, "l'humanitaire local" est également citée comme un moyen de participation important.

**26. Quelles sont les contraintes qui vous restreignent concernant votre participation aux débats et aux projets d'aménagement engagés dans votre commune ?**

Manque d'intérêt/choix délibéré de non participation: 44 % Manque de temps: 38 %

Manque d'informations sur les projets et les possibilités de participation: 18 %

**Les citoyens et la démocratie locale participative**

**27. Avez-vous déjà participé à une consultation publique, à une enquête publique, à un conseil de la démocratie locale ?**

Oui: 26 % Non: 74 %

**28. Vous est-il déjà arrivé d'être en désaccord avec un projet de la municipalité ou avec une réalisation ?**

Oui: 71 % Non: 29 %

**29. Suite à cela avez-vous fait quelque chose ?**

Oui: 26 % Non: 74 %

**Si oui, quoi ?** Les deux réponses les plus citées sont la signature d'une pétition puis le fait d'en parler directement au maire. Très peu de personnes ont profité de réunions publiques ou de comités de quartier pour manifester leur désaccord. Aucun autre moyen de participation n'a été cité.

**30. Le magazine municipal vous paraît-il être un instrument qui vous permettrait de réagir face à un projet de la municipalité ?**

Oui: 41 % Non: 59 %

**31. Avez-vous déjà entendu parler de *démocratie locale participative*, savez-vous ce que c'est ?**

Oui: 21 % Non: 79 %

- 32. Y a-t-il d'après-vous une volonté (réelle) de la part de votre municipalité d'encourager la participation des citoyens à la vie de la commune, aux projets d'aménagement ?**

Oui: 40 % Non: 60 %

**Et si demain les citoyens pratiquaient couramment la démocratie locale participative concernant les projets d'aménagement**

- 33. Seriez-vous prêts, demain, à vous investir davantage dans la vie de votre commune, dans les différents projets d'aménagement en donnant votre avis, en participant aux consultations, aux réunions publiques, aux enquêtes publiques sachant que ça vous prendra un peu de temps ?**

Oui: 32 % Non: 68 %

- 34. Souhaiteriez-vous que soient publiés dans le magazine municipal des débats sur les projets d'aménagement de la municipalité auxquels les citoyens pourraient participer ?**

Oui: 83 % Non: 17 %

- 35. Souhaiteriez-vous que des débats soient publiés sur d'autres sujets ?**

Oui: 60 % Non: 40 %

**Si oui, lesquels ?** Les différents thèmes du plus cité au moins cité: la place du monde associatif dans la vie de la commune, l'action sociale de la municipalité, le stationnement, la propreté, la sécurité, les transports publics, l'éclairage.

- 36. Souhaiteriez-vous que l'on vous offre davantage de moyens pour votre participation (plus d'informations, de consultations, d'enquêtes publiques,...) ?**

Oui: 58 % Non: 42 %

**Si oui, lesquels ?** Davantage d'informations sur les projets dans leur phase de réflexion mais également sur les moyens de participation est unanimement demandé. La création de courriers des lecteurs et davantage de réunions publiques mieux annoncées font également partie des revendications alors que la notion d'enquête publique semble échapper à la majeure partie de la population. Une demande intéressante, celle de recevoir le magazine municipal plus fréquemment sous forme d'une newsletter avec possibilité de donner son avis sur un sujet par simple clic ; nous y reviendrons.

- 37. Pensez-vous qu'avec ces moyens supplémentaires vous seriez prêt à participer davantage aux projets d'aménagement concernant votre commune ?**

Oui: 83 % Non: 17 %

## Les résultats de l'enquête menée auprès des rédacteurs

### Questions d'ordre général

**1. Quel est le taux de couverture des foyers de la commune par la distribution de votre "magazine municipal" ?**

100 % des foyers: 90 %      95 % des foyers: 10 %

**2. De quel budget annuel dispose votre commune pour réaliser, reproduire et distribuer son "magazine municipal" ?**

3000 à 5500 €: 27 %      10 000 à 10 500 €: 19 %  
17 500 à 24 000 €: 27 %      60 000 à 70 000 €: 27 %

**3. Combien de personnes travaillent à la réalisation du "magazine municipal" ?**

1 personne: 27 %      2 personnes: 19 %      3 personnes: 27 %

Plus de trois personnes: 27 % (5, 7 et 9 personnes)

**Y a-t-il des bénévoles ?** Oui: 50 %      Non: 50 %      Ces bénévoles sont pour la plupart des élus ou, moins souvent des personnes appartenant au monde associatif local.

**4. Comment sont choisis les sujets qui seront traités dans le "magazine municipal" ?**

Dictés par l'actualité locale...: 46 %

Choisi par le conseil municipal avec des propositions d'associations locales: 27 %

Proposition du groupe de rédaction: 27 %

**5. Y a-t-il d'après vous des thématiques plus « sensibles » dans un magazine municipal ?**

Oui: 81 %      Non: 19 %

**6. Qui sont les personnes qui rédigent les articles ?**

Journalistes / rédacteur en chef: 29 %      Elus: 29 %      Techniciens: 13 %

Population: 0 %      Opposition: 0 %      Associatif: 29 %

**7. Le "magazine municipal" est-il relu par un "comité de rédaction" avant sa publication ?**

Oui: 100 %      Non: 0 %

**Qui le compose ?** Maire: 25 %      Elus dont celui en charge de la communication: 50 %

Directeur Général des Services: 15 %      Elus de l'opposition: 5 %      Journaliste: 5 %

**8. La loi laissant une relative liberté, comment gérez-vous les espaces d'expression libre dévolus à l'opposition municipale ?**

Des réponses très diverses dont: "l'opposition peut utiliser tout l'espace dont elle a besoin", "l'opposition ne souhaite pas s'exprimer", "une demi page pour l'opposition, une page pour la majorité", "une page à partager par l'ensemble des groupes du conseil municipal", "150 mots par liste d'opposition", "200 mots par liste d'opposition".



9. **En tant que rédacteur du magazine municipal d'une commune qui fait partie de la CUS, avez-vous un lien quelconque, un contact avec les rédacteurs de CUS Magazine?**

Oui: 10 %      Non: 90 %

10. **Cherchez-vous, de votre côté, à ce que votre magazine municipal et CUS Magazine soient complémentaires ou travaillez-vous de façon totalement séparée ?**

Complémentarité: 0 %      Travail totalement séparé: 100 %

#### **Les projets d'aménagement et le magazine municipal**

11. **Quelle place donnez-vous aux "projets d'aménagement" dans votre magazine ?**

Le rang donné à cette thématique est généralement compris entre la première et la troisième place. Le nombre de pages est très variable selon l'actualité, l'existence de gros projets d'aménagement...

12. **Parler des "projets d'aménagement", est-ce d'après-vous un sujet pour lequel il faut faire particulièrement attention au contenu des articles et à la formulation ?**

Oui: 81 %      Non: 19 %

13. **Quelle est (sont) pour vous la (les) finalité(s) de publier dans votre "magazine municipal" des articles traitant des "projets d'aménagement" ?**

Informar les habitants pour introduire une réflexion participative / impliquer la population: 33 %

Donner les raisons qui justifient ces projets et leurs coûts: 33 %

Avertir les riverains des modifications, des travaux et justifier les nuisances: 28 %

Informar la population...: 6 %

14. **A quel(s) moment(s) du projet en parle-t-on dans le magazine ? (pendant la période de réflexion, de conception et d'études, de réalisation, à l'inauguration, lorsqu'il est bien mis en service)**

Période de réflexion: 14 %

Période de conception et d'études: 22 %

Période de réalisation: 28 %

Mise en service: 14 %

A l'inauguration: 22 %

15. **Les articles traitant des "projets d'aménagement" sont-ils relus par :**

Des techniciens, des spécialistes du sujet: 47 %      Des journalistes: 0 %

Des élus: 47 %      La commission communication: 6 %

16. **Réalisez-vous des numéros spéciaux portant sur des projets spécifiques ?**

Oui: 27 %      Non: 73 %

**Combien par an en moyenne et sur quels projets ?** Les rares communes qui réalisent des numéros spéciaux n'en font qu'un par an qui porte généralement sur un projet phare (réaménagement du centre-ville, réalisation d'un équipement d'envergure, projet de ville).

#### **Le rapport au citoyen / au lecteur**

17. **Avez-vous déjà réalisé des enquêtes auprès de la population concernant votre "magazine municipal" ?**

Oui: 9 %      Non: 91 %

**Pouvez-vous nous les communiquer ?** Aucune enquête n'a été communiquée.

**18. Modifiez-vous le contenu du "magazine municipal" en fonction des réactions ou des demandes des lecteurs ?**

Oui: 43 %      Non: 57 %

**19. Combien de réactions recevez-vous de la part de vos lecteurs après chaque numéro ? (par email ou lettre)**

*Très peu de réactions, très rares, 3 à 4 réactions par numéro,...*

**20. Pourriez-vous établir une typologie classant les différents types de courriers que vous envoient les lecteurs en y mettant des pourcentages ? (exemple : 20% de lettres de personnes voulant apporter un témoignage suite à un article, 10% de lettres de personnes pas d'accord avec un article,...)**

Aucune typologie n'a été établie du fait de *retours trop peu nombreux de la part des lecteurs*. Les réactions seraient davantage orales, quelquefois par email ou par téléphone, en tous cas très peu de lettres. Les rares réactions portent sur des oublis, des précisions apportées aux articles, ou encore des demandes concernant l'insertion d'informations associatives ou liées aux relations de voisinage (bruit, salubrité publique,...). Enfin, quelques réactions émanent d'habitants n'ayant pas reçu le magazine municipal ou l'ayant égaré.

**Le magazine municipal et la démocratie locale participative**

**21. Disposez-vous d'un espace dans votre "magazine municipal" où les citoyens peuvent s'exprimer (type « le courrier des lecteurs ») ?**

Oui: 27 %      Non: 73 %

Plusieurs communes qui disposent d'un tel espace précisent qu'il est *rarement* voire même *jamais utilisé* mais que *tout le monde peut envoyer des articles*.

**22. La taille de cet espace est-elle déterminée par le nombre de citoyens voulant s'exprimer, a-t-elle été déterminée dans la maquette du magazine, ... ?**

Toutes les communes ayant répondu à cette question précisent que la taille de cet espace est fonction du nombre d'articles transmis par la population.

**23. Existe-t-il une sorte de "censure" concernant « le courrier des lecteurs » autre bien évidemment que celle concernant les insultes ou les propos orduriers ?**

Oui: 0 %      Non: 100 %

**24. Offrez-vous la possibilité aux associations de diffuser des informations, un article dans un espace et dans des modalités différentes de ceux dévolus aux citoyens ?**

Oui: 100 %      Non: 0 %

Les associations sont considérées comme des acteurs privilégiés dans l'animation et la vie de la commune et occupent à ce titre une place très importante dans les magazines municipaux.

**25. Avez-vous déjà ouvert les pages de votre "magazine municipal" à un débat concernant un "projet d'aménagement" avec intervention de citoyens, de techniciens extérieurs à la municipalité, d'élus municipaux (majorité municipale et opposition),... ?**

Oui: 10 %      Non: 90 %

**26. Si oui, comment cela s'est-il passé ?**

Des synthèses de débats publics sont rédigées par la rédaction du magazine municipal afin d'être ensuite publiées.

**27. Si non, serait-ce envisageable selon-vous et pour quelle(s) raison(s) ?**

Les arguments en faveur du non: *délai de parution du magazine municipal trop long, taille du magazine trop petite, le débat serait trop figé, pas assez vivant, cela nécessiterait trop de temps et de personnel.*

De nombreux rédacteurs de magazines municipaux estiment cela possible mais pour eux, cela ne pourrait se faire *que sur de gros projets* et nécessiterait *une forte mobilisation des élus ainsi qu'une bonne préparation.*

**28. Est-ce possible d'après-vous de développer la démocratie locale participative autour des projets d'aménagement dans votre commune à partir du magazine municipal ?**

Oui: 50 %      Non: 50 %

**Est-ce envisageable ?** Oui: 50 %      Non: 50 %

*"L'expérience des débats citoyens est un axe pour développer cette démocratie participative et le magazine municipal est un des vecteurs pour la promouvoir, tout comme la place qu'il réserve aux réunions de quartiers organisées régulièrement. Mais pour ces actions nous développons aussi des outils de communication spécifiques."*

*"L'idée est intéressante, mais elle implique de réviser le concept de démocratie participative. En général, les habitants sont amenés à s'exprimer lors de réunions de quartiers (1 par an et par quartier). Quel est le moyen d'assurer aux habitants un respect de cette démocratie ? Je pense que la « censure » est bien évidemment mais malheureusement présente dans toutes les rédactions de journaux d'information municipaux et qu'il reste délicat pour un maire, surtout à l'approche d'élection, de permettre un débat ouvert et écrit."*

*"L'outil le mieux adapté reste les réunions ou un document dédié au projet."*

*"Oui à condition que les règles du jeu soient clairement établies (et acceptées par les parties en présence) à l'avance, c'est-à-dire que l'intérêt particulier ne se substitue pas à l'intérêt collectif et que le débat ne soit pas un leurre, c'est-à-dire un lieu où les décisions politiques sont déjà arrêtées à l'avance, sans laisser de place aux échanges d'idées."*

*"Les gens ne sont pas assez réactifs face à l'écrit ou du moins peu le sont, cela écarterait du débat la majorité de la population et nuirait à l'expression même de la démocratie locale."*

**29. Quelles seraient, d'après-vous, les éventuelles incompatibilités, contraintes, voire même dangers à transformer un "magazine municipal" en « outil » au service de la démocratie locale participative ?**

*"Danger que le magazine municipal passe à côté de sa mission principale qui est d'informer les habitants de la commune et de leur présenter les actions menées par la municipalité en place."*

*"Risque que cet outil de communication laisse progressivement la place à un outil de sondage ou de statistique, uniquement utilisé comme une sorte de tribune libre d'où pourrait émerger toutes sortes d'idées."*

*"Un journal municipal peut être un outil au service de la démocratie locale participative, à condition qu'il ne le soit pas régulièrement mais exceptionnellement, lorsque des sujets majeurs justifient une participation des citoyens."*

*"Le but premier d'un magazine municipal est d'informer les habitants de l'action conduite par la municipalité et des projets et réalisations qu'elle pilote. Le magazine municipal est en second un outil pour développer l'animation culturelle, de loisirs et sportive dans la ville. Il n'y a pas d'incompatibilité entre magazine municipal et démocratie locale participative."*

*"Si pour le rédacteur, l'introduction de cette démocratie locale participative est un bienfait (il permet d'ouvrir le débat, de prétendre à plus d'objectivité, d'éviter que le journal ne soit qu'un organe de communication ou de propagande), je ne pense pas que la question est un peu plus délicate pour les élus, et si ce dialogue est encouragé, les risques restent la censure ou la non publication."*

*Un des principaux problèmes des rédacteurs de journaux municipaux se pose bien là : qu'est ce qu'un journal municipal ? Un organe de communication ou d'information ? Si aujourd'hui les mairies recherchent des journalistes, je ne suis pas sûr qu'elles attendent de lui l'attitude ou la méthode du journaliste. J'ai récemment effectué un stage avec d'autres rédacteurs de journaux, plusieurs personnes ont témoigné dans ce sens. Peut-être est-ce un problème propre aux petites et moyennes villes ...*

*Cependant, je pense que la démocratie locale participative, si elle peut être encouragée, ne peut se comprendre ou s'entendre ou se développer que si l'on prend en compte l'histoire sociale et politique du pays ou de la région ou du département tout comme les relations sociales."*

*"Le magazine municipal est avant tout un outil d'information." (Réponse d'un élu adjoint à la communication)*

*"Difficile d'obtenir une réactivité, difficulté des échanges uniquement écrits, le magazine municipal reste plus un outil d'information."*

*" Crainte que le magazine municipal devienne le lieu des lamentations de citoyens mécontents et virulents."*

*"N'interviendraient que les "ultras" de chaque camp, les "modérés" ne prenant pas forcément la peine d'écrire."*

*"Le magazine doit délivrer l'information, susciter les réactions mais ne remplace pas les réunions de quartier, les contacts avec le milieu associatif... La participation de la population restant essentiellement orale, spontanée, les élus doivent rester au contact du terrain."*